FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Rolf Bösinger

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995



FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Rolf Bösinger

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995

Das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem wurde 1995 reformiert und neu geordnet. Dieser sich über mehrere Jahre hinziehende Reformprozeß erscheint von besonderem Interesse. Erstens zeigt sein Ablauf grundsätzlich, wie politökonomisch zu erklärende Interessenstrukturen der beteiligten Akteure und nicht etwa ökonomische Rationalität den Reformprozeß bestimmt haben. Zweitens ist das ökonomisch unbefriedigende Ergebnis die Ursache der erneuten Klagen der Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg vor dem Bundesverfassungsgericht. Drittens dürften die Ergebnisse dieser Arbeit Antworten über den weiteren Verlauf der gegenwärtigen Reformbestrebungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf der politischen Ebene geben. Außerdem wird das Instrument der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung der Haushaltsnotlage in Bremen und im Saarland einer theoretischen und empirischen Analyse unterzogen.

Rolf Bösinger, geboren 1966, studierte von 1985-1991 Wirtschaftswissenschaften in Freiburg. Nach Abschluß des Studiums leitete er von 1992-1995 das Büro des stellvertretenden Parteivorsitzenden der SPD, Oskar Lafontaine in Bonn. Dort konnte er einen unmittelbaren Einblick von den Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen im Rahmen des Solidarpakts 1993 gewinnen. Von 1995-1997 Promotionsstipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung. Seit 1997 leitet er das Referat für Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Staatskanzlei des Saarlandes.

Retrodigitization in 2018

www.peterlang.com

Die Neuordnung
des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 93



PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Rolf Bösinger

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995

Eine theoretische und empirische Analyse
unter Berücksichtigung von allokationstheoretischen
und polit-ökonomischen Gesichtspunkten



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Bösinger, Rolf:

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 : eine theoretische und empirische Analyse unter Berücksichtigung von allokationstheoretischen und polit-ökonomischen Gesichtspunkten / Rolf Bösinger. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1999
(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 93)
Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1998
ISBN 3-631-34819-3



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 25
ISSN 0170-8252
ISBN 3-631-34819-3
ISBN 978-3-631-75203-6 (eBook)

Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 1999

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Vorwort

Das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem in Deutschland steht wieder einmal im Mittelpunkt der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen. Kernpunkt der Auseinandersetzung ist die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen seit 1995.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 1995, die im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen vom 11.-13. März 1993 beschlossen wurde. Bisherige Veröffentlichungen konzentrierten sich in ihrer Analyse fast ausschließlich auf die Kriterien der ökonomischen Rationalität. Die polit-ökonomischen Interessenstrukturen der am Verhandlungsprozeß Beteiligten zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wurden bisher weitgehend ausgespart. Die vorliegende Arbeit schließt diese Lücke.

Diese Arbeit wurde im Sommer 1997 abgeschlossen und im Wintersemester 1997/98 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg angenommen. Die ursprüngliche Fassung wurde für die Veröffentlichung in den Kapiteln 1 und 2 stark gekürzt und aktualisiert.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hans-Hermann Francke möchte ich an dieser Stelle besonders herzlich danken. Er hat diese Arbeit angeregt und durch seinen vielfältigen Rat gefördert. Auch Herrn Prof. Dr. Alois Oberhauser habe ich für seine genaue und gründliche Kritik bei der Erstellung des Zweitgutachtens und für die Aufnahme in dieser Veröffentlichungsreihe zu danken.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat die Dissertation durch ein zweijähriges Stipendium finanziell gefördert. Hier möchte ich dem Leiter der Studienabteilung Grundförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Herrn Friedrich-Wilhelm Witt danken.

Mein Dank gilt auch dem ehemaligen Dienststellenleiter der Vertretung des Saarlandes beim Bund, Herrn Peter Ruhenstroth-Bauer und dem Abteilungsleiter in der Staatskanzlei des Saarlandes, Herrn Jochen Flackus, die es mir ermöglichten, wichtige Unterlagen einzusehen, die den Verhandlungsablauf dokumentierten.

Ein besonderer Dank gilt dem ehemaligen Bevollmächtigten des Saarlandes beim Bund, Herrn Staatssekretär Pitt Weber, der mir immer hilfreich zur Seite stand, wenn manche Hürden unüberwindbar erschienen.

Schließlich möchte ich dem ehemaligen Ministerpräsidenten des Saarlandes, Herrn Oskar Lafontaine danken, der mir beruflich die Gelegenheit gab, Einblick in den damaligen Verhandlungsablauf zu nehmen.

Für die Überlassung des Finanzausgleichsmodells bin ich dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes zu Dank verpflichtet. Hier möchte ich stellvertretend dem Referatsleiter im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Herrn Wolfgang Förster für seine Hilfe danken.

Danken möchte ich auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Archivs des SPD-Parteivorstands in Bonn, hier v.a. Marita Lindau und Peter Munkelt, dem Leiter des Archivs, die mir bei den zahlreichen Recherchen hilfreich zur Seite standen.

Meinen Eltern und meiner Schwester möchte ich für ihre Unterstützung danken, die sie mir in den vergangenen Jahren gegeben haben.

Ein ganz besonderer Dank gebührt jedoch meiner Frau Gisela Mohr, die nicht nur mit hilfreichen Anregungen und mit konstruktiver Kritik die Arbeit begleitet hat, sondern mir auch in den entscheidenden Phasen meiner Arbeit Kraft und Motivation gegeben hat. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Saarbrücken, Januar 1999

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AMZ	Ausgleichsmeßzahl
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
B	Berlin
BY	Bayern
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt
Bl.	Blatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Brandenburg
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bspw.	beispielsweise
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
ca.	circa
c.p.	ceteris paribus
CdS	Chef der Staatskanzlei
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation

DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ed.	editor
EG	Europäische Gemeinschaft
et. al.	et alteri
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EV	Einigungsvertrag
EW	Einwohner
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
FKM	Finanzkraftmeßzahl
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
HHNB	Haushaltsnettobeitrag
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HWWA	Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg
i.a.	im allgemeinen
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel

i.e.S.	im engeren Sinne
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung, München
incl.	inclusive
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
i.S.	im Sinne
IW	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
i.w.S	im weiteren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jg.	Jahrgang
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KfQ	Kreditfinanzierungsquote
KfZ-Steuer	Kraftfahrzeugsteuer
LFA	Länderfinanzausgleich
max.	maximal
Mio.	Millionen
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg - Vorpommern
n.F.	neue Fassung
N.F.	Neue Folge
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannten
rd.	rund
Rdnr., Rn.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RP	Rheinland-Pfalz
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite
S-A	Sachsen - Anhalt
SC	Sachsen
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt (e, en)
Sts	Staatssekretär
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
u.a.	unter anderem
u.a.O.	und anderen Orten
UST	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
vH.	von Hundert
Verw.Arch.	Verwaltungs-Archiv
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WIST	Wirtschaft und Steuern
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes
ZAQ	Zinsausgabenquote
z.B.	zum Beispiel
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder
ZerlG.	Zerlegungsgesetz
ZEQ	Zinseinnahmenquote
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSTQ	Zins-Steuer-Quote
z.Z.	zur Zeit
zzgl.	zuzüglich

Tabellenverzeichnis

Anhangverzeichnis

ERSTES KAPITEL

GESCHICHTE UND THEORIE DES BUNDESSTAATLICHEN FINANZAUSGLEICHS

I. EINLEITUNG

1. Problemstellung, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist zentraler Bestandteil des föderalen Systems in Deutschland, dessen Ausgestaltung nicht nur von ökonomischer, sondern auch von politischer Bedeutung ist. Er stellt dabei ein mögliches System innerhalb eines föderalen Ordnungsrahmens dar, das sich an politischen und verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie an ökonomischen Kriterien orientiert.[1] Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Gebietskörperschaften eines Staates unterliegt diesen Vorgaben und ökonomischen Kriterien. Es gilt dabei, eine Kongruenz zwischen Entscheidungsträgern, Nutznießern und Kostenträgern zu erreichen, die eine optimale räumliche Verteilung der öffentlichen Güter gewährleistet.[2] Die Effizienz eines Finanzausgleichssystems bemißt sich jedenfalls daran, wie nah dieses System an die optimale räumliche Verteilung öffentlicher Güter heranreicht.

Das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem in Deutschland ist seit langem Gegenstand wissenschaftlicher Kritik. Nicht nur aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint dieses System ineffizient. Auch aus ökonomischer - vor allem allokationstheoretischer - Sicht wirft das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem Probleme auf.

Die Ursachen sind, neben einem vermeintlichen Übermaß an verteilungspolitischer Orientierung, wesentlich in den finanzpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern einerseits, aber auch zwischen den Ländern untereinander zu sehen. Im historischen Prozeß der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ist so schon vor der Wiedervereinigung im Zuge zahlreicher Reformen und insbesondere laufender finanzpolitischer Eingriffe ein ökonomisch unbefriedigendes, politisch strittiges und überaus intransparentes System entstanden.

---

[1] Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Auflage, München, 1994, S. 171ff.; Th. Lenk, Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs: Eine Simulationsstudie, Baden-Baden, 1993, S. 35ff.

[2] Vgl. Ch. B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München, 1994, S. 501ff.; D. Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 6. Auflage, München u.a.O., 1992, S. 485ff.

Nach dem Beitritt der neuen Bundesländer wurden schon bestehende Probleme verschärft. Der Einigungsvertrag zwischen der Bundesregierung und der damaligen DDR-Regierung unter de Mazière regelte in Artikel 7 die Einnahmenverteilung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Ländern lediglich bis zum 31. Dezember 1994. Danach sollten die neuen Länder vollständig in die Finanzverfassung integriert werden.

Verschiedene Fragen, die im Zuge dieses finanzföderalen Integrationsprozesses entstanden, galt es zu lösen: Zum einen mußte wegen des Entwicklungsrückstandes der neuen Bundesländer ein wesentlich größerer Umverteilungsbetrag insgesamt aufgebracht werden. Zum anderen wurden durch die Aufnahme der neuen Länder die bestehenden relativen Netto-Zahler- bzw. Netto-Empfängerpositionen verändert. Vor diesem Hintergrund begann schon unmittelbar nach der Wiedervereinigung eine intensive wissenschaftliche, v.a. aber auch politische Auseinandersetzung über die Neuordnung des Finanzausgleichssystems, die 1995 abgeschlossen wurde.[3]

Dieser, sich über mehrere Jahre hinziehende, Reformprozeß erscheint in mehrfacher Hinsicht von besonderem Interesse. Erstens zeigte sein Ablauf grundsätzlich, wie polit-ökonomisch zu erklärende Interessenstrukturen der beteiligten Akteure und nicht etwa ökonomische Rationalität derartige Vorhaben bestimmen. Zweitens wurden durch den Beitritt der neuen Länder bestehende Allianzen, Interessengemeinschaften und -gegensätze der Gebietskörperschaften verändert. Drittens ist das ökonomisch unbefriedigende Ergebnis Ursache neuer Reformversuche in der jüngsten Zeit.[4]

---

[3] Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O.; Th. Müller-Overheu, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der deutschen Einheit, Hamburg, 1992; R. Müller, Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, Frankfurt u.a.O., Bd. 69, 1995; D. Carl, Bund-Länderfinanzausgleich im Verfassungsstaat, Baden-Baden, 1995; G. Hirte, Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen, Eine empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 76, Frankfurt, 1996; M. Hummel, W. Nierhaus, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 54, 1994

[4] Vgl. Antrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG - 2 BvF 3/98; Antrag der Regierung des Landes Bayern auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG - 2 BvF 2/98; Antrag des Landes Hessen auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, Einbringung durch den Prozeßbevollmächtigten des Landes Hessen Prof. Dr. Heun am 5. Januar 1999; Aktuelle finanzverfassungsrechtliche Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie der zugrunde liegenden Steuerverteilung, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein von Prof. Dr. J. Wieland unter Mitarbeit von Privatdozent Dr. J. Hellermann, Januar 1999; R. Peffekoven, Probleme des Länderfinanzausgleichs - Gutachten, Anlage des Normenkontrollantrages von Baden-Württem-berg; Bertelsmann-Stiftung, Heinz Nixdorf

Bisherige Veröffentlichungen beschränkten sich, bis auf wenige Ausnahmen[5], bei der Analyse der Finanzausgleichsreform von 1993 auf die ökonomische Rationalität. Die vorliegende Arbeit schließt eine Lücke in der Finanzwissenschaft, weil die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems 1995 anhand der

---

Stiftung, Ludwig Erhard Stiftung: Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, Reform der Finanzverfassung, erschienen am 10. Juli 1998; Auf dem Weg zu einem effizienteren Staat: Reform der föderalen Finanzbeziehungen, in: OECD-Wirtschaftsberichte 1997-1998 für Deutschland, 1998, S. 80-111; FöderalismusGerechte Finanzpolitik - mehr Selbständigkeit und klare Verantwortung, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Symmetrische Finanzpolitik 2010 - Reformen: National entscheiden und international mitgestalten, S. 25-30, August 1998; H. W. Arndt, Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Gutachten für Baden-Württemberg und Bayern, abgeschlossen am 18. September 1997; B. Huber, K. Lichtblau, Systemschwäche des Finanzausgleichs - Eine Reformskizze, in: IW-Trends (1998), S. 1ff.; dies., Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, 1998, Heft 3, S. 142-147, 78. Jg.; B. Huber, Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 23/3, S. 242-256; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1997/98, Ziffer 339ff; Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 7, 1998, S. 133ff.; R. Peffekoven, Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 2, 1998, S. 71ff.; H. W. Arndt, Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf - vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus , in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 2, 1998, S. 71ff.; E. Huber, Länderfinanzausgleich: Grenzen der Solidarität!, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 2, 1998, S. 71ff.; E. Teufel, Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich pervertiert den Föderalismus - Gleichmacherei statt Solidarität, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Dezember 1997; A. Ottnad, E. Linnartz, Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit - Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt/Main, 1997; Modell eines neuen Finanzausgleichs, Gemeinsames Schreiben der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg und Bayern am 12. März 1998

[5] Vgl. W. Renzsch, Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und die Einbeziehung der neuen Länder ab 1995, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), August 1993; ders., Föderative Problembewältigung zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, Jg. 25, 1994, S. 116ff.; O.-E. Geske, Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden, S.12 (Manuskript) erschienen in: Kommunen vor neuen Herausforderungen, Festschrift für W. Noll zum 65. Geburtstag, Studien zu Finanzen, Geld und Kapital, Bd. 5, hrsg. von E. Lange, W. Brentsen, U. Ebert, 1996, Berlin; Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen, 1993; St. Homburg, Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, 1996, Berlin (Vorabexemplar des Verfassers); St. Homburg, Reformbedürftige Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Notwendigkeit einer Finanzreform, in: Wirtschaftsdienst, 1996/VII, S. 336-339

polit-ökonomischen Interessenstrukturen der am Verhandlungsprozeß beteiligten föderalen Ebenen untersucht wird.[6]

Die Arbeit wird zunächst in Kapitel 1 einen Überblick zur Geschichte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach der erfolgten Konstituierung des föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland geben. Aus der Theorie des Fiskalföderalismus werden die theoretisch fundierten Kriterien für die Ausgestaltung eines effizienten Finanzausgleichssystem hergeleitet. Die Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland bis 1992 bildet den Abschluß dieser grundlegenden Einführung in das Thema dieser Arbeit.

Das zweite Kapitel schildert in den ersten Passagen die politischen und ökonomischen Auseinandersetzungen um den bundesstaatlichen Finanzausgleich von 1949 bis 1990. Zum einen wird die Entwicklung des Finanzausgleichs in vier Jahrzehnten aufgezeigt und versucht, die Gründe der vielfältigen Reformen kurz und prägnant zu schildern. Um eine gewisse Systematik in dieser Arbeit aufzubauen, werden die Verhandlungen um die verschiedenen Reformen und Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes unter ökonomischen und machtpolitischen Gesichtspunkten untersucht. Die Beschreibung dieser Zusammenhänge wird es dem Autor später erleichtern, die Ergebnisse seiner Arbeit in einen langfristigen und vergleichenden Zusammenhang zu setzen.

Das zweite Unterkapitel von Kapitel 2 zeigt die Unzulänglichkeiten des alten Finanzausgleichsgesetzes auf. Dabei erfolgt zum besseren Verständnis und zur besseren Transparenz dieser Arbeit die Erläuterung der Unzulänglichkeiten streng nach den einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Die ökonomischen Anforderungen an eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bilden den Abschluß dieses zweiten Kapitels. Dabei wird zwischen den allokationstheoretischen Maßstäben und den distributionstheoretischen Maßstäben unterschieden. Die in diesem Unterkapitel abgeleiteten Anforderungskriterien werden auf die allokationstheoretische Überprüfung der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 angewendet.

Die Verhandlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 im Kanzleramt (11.-13. März 1993) sind Teil des dritten Kapitels. Das Kapitel wird dabei in fünf verschiedene Phasen eingeteilt. Obwohl die Verhandlungen im März 1993 stattgefunden haben, beginnen die Auseinandersetzungen zwischen den föderalen Ebenen schon unmittelbar nach der deutschen Einheit. Das Kapitel analysiert die politischen Entscheidungen in den verschiedenen Phasen nach ökonomischen

---

[6] W. Renzsch hat die Auseinandersetzungen um die politische Gestaltung des Finanzausgleichs von 1948-1990 untersucht. Vgl. W. Renzsch, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Die Auseinandersetzungen im ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn, 1991

Gesichtspunkten. Die Phasen I bis III zeigen dabei die unterschiedlichen Strategien der föderalen Ebenen in den Verhandlungsprozessen auf. Sie versuchen den Bogen bis zur Verhandlung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Kanzleramt zu spannen, der in der bisherigen Geschichte des bundesdeutschen Föderalismus und Finanzausgleichs eine einmalige Situation herbeigeführt hat: Eine gemeinsame Verhandlungslinie aller Bundesländern gegenüber dem Bund. Jede dieser drei Phasen gibt einen Eindruck von den unterschiedlichen Interessenlagen der Länder und des Bundes wider. Dabei wird aufgezeigt, wie der polit-ökonomische Entscheidungsprozeß zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in den verschiedenen Phasen erfolgte: von einer heterogenen Interessenlage der Länder zu Beginn bis zu einem gemeinsamen und einheitlichen Länderstandpunkt am Ende der Verhandlungen.

Die vorliegende Arbeit setzt sich anschließend in Kapitel 4 mit den ökonomischen Auswirkungen der Reform auseinander. Abschließend wird versucht, einen Zusammenhang zwischen der Allokationsineffizienz mancher Regelungen des Finanzausgleichs und den ansteigenden Staatsausgaben aufzubauen. Dabei bedient sich die Arbeit normativer Erklärungsansätze, bspw. den Wagnerschen Gesetzen und dem Popitz'schen Gesetz. Anders als das Wagnersche Gesetz, das sich auf das Verhältnis des Staatssektors zur gesamten wirtschaftlichen Tätigkeit bezieht, erklärt das Popitz'sche Gesetz die Relation innerhalb des öffentlichen Sektors zwischen dem Zentralstaat und den Gebietskörperschaften (Ländern und Gemeinden).

Neben der allokationstheoretischen Würdigung der einzelnen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird die Arbeit die Effizienz der Bundesergänzungszuweisungen für die Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland intensiver analysieren. Nachdem die Zuweisung der letzten Sanierungsrate 1998 erfolgte, wird diese Arbeit ein Fazit über deren Wirkungseffekte auf die Haushaltslage der Sanierungsländer ziehen.

Die Überprüfung wird in einem ersten Schritt mit Hilfe der vom Bundesverfassungsgericht 1992 erörterten Haushaltsnotlageindikatoren (Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote,..) erfolgen. In einem zweiten Schritt wird die Haushaltsnotlage der Sanierungsländer einer langfristigen Analyse unterzogen. Dabei wird ein von Domar entwickeltes langfristiges Wachstumsmodell benutzt, um die Effizienz der Sanierungshilfen zu überprüfen. Die Untersuchung wird zusätzlich die Entwicklung der Verschuldung der neuen Länder und einiger ausgewählter alten Ländern einbeziehen. Es soll überprüft werden, ob die Gefahr von Haushaltsnotlagen für andere Länder in der nahen Zukunft besteht. Die Sorge scheint begründet, weil die Einnahmen- und die Haushaltsentwicklung einiger Länder in der jüngeren Zeit Anlaß dazu geben.

Die Untersuchungsergebnisse sind auch vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 27. Mai 1992 von Interesse. Das Urteil zur Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland wird von Finanzwissenschaftlern als Einfallstor für die finanzielle Aushöhlung und Sprengung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gesehen.[7] Die theoretische und die empirische Analyse dieses Kapitels zeigt auf, wie realistisch diese Befürchtung ist.

Das abschließende Kapitel wird noch einmal die wichtigsten Forschungsergebnisse zusammenfassen und daraus Schlußfolgerungen ziehen.

2. Föderalismus, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Versuch einer Abgrenzung

Die Geschichte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist Teil der Geschichte des Föderalismus. Der Föderalismus[8] hat für Deutschland schon immer eine überragende Rolle gespielt. Die Idee des Föderalismus war eines der tragenden Prinzipien der Paulskirchenverfassung von 1849: Zum erstenmal wurde in Deutschland der Bundesstaat in der Verfassung begründet.

Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland bis 1945[9] und in der Übergangsphase von 1945-1949 hat dazu geführt, daß dieser als elementarer Grundsatz und Strukturmerkmal in Artikel 79 Absatz 3 GG „*einzementiert*" wurde.[10]

---

[7] Vgl. St. Homburg, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 51, 1994, S. 312-330

[8] Föderalismus ist die Zusammenfassung, Vereinheitlichung und Integration zu einem übergeordneten Ganzen. Neben der für bestimmte Bereiche gewünschten Einheit bleibt den Mitgliedern des Bundes auf vielen Gebieten ein Freiraum zu eigener Gestaltung. Die Möglichkeit einer bündischen Vereinigung beruht auf der Integration des Unterschiedlichen. Es ist ein Balanceakt zwischen Homogenität und Heterogenität. Vgl. Th. Nipperdey, Der Föderalismus in der Deutschen Geschichte, in: ders., Nachdenken über die deutsche Geschichte: Essays, 1986, München, S. 60ff.; J.J. Hesse, A. Benz, Staatliche Institutionenpolitik im internationalen Vergleich, in: Th. Ellwein, J.J. Hesse, R. Mayntz, F.W. Scharpf (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 2, 1988, Baden-Baden, S. 73 und 77

[9] Vgl. Th. Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866, Bürgerwelt und starker Staat, Bd. 1, 1983, S. 790ff., ders., Deutsche Geschichte 1866-1918, Machtstaat vor der Demokratie, Bd. 2, 1993, 2. Auflage, S. 11ff.; H. Kilper, R. Lhotta, 1996, a.a.O., S. 40ff.; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bundestags-Drucksache 2/480 vom 29. April 1954, Bonn, S. 17ff.

[10] Eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig. Vgl. R. Herzog, Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, in; JuS 7, 1967, S. 194; H. Laufer, Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1984, S. 17ff.; H.J. Grabbe, Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945-1966, Düsseldorf 1983, S. 139ff.

Der Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland wurde mit der am 23. Mai 1949 verabschiedeten Verfassung in Artikel 20 Absatz 1 festgelegt. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Der Staatsaufbau konstituiert sich aus verschiedenen Prinzipien: dem Prinzip der Demokratie, dem Prinzip der Sozialstaatlichkeit und dem Prinzip des Föderalismus.[11] Das Prinzip des Föderalismus ist die konsequente Weiterentwicklung des Demokratie- und des Sozialstaatsprinzips.

Alle Zielvorstellungen und Werte, die im Föderalismusprinzip enthalten sind, werden in der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung in rechtlich handhabbare Vorschriften gefaßt. Die mit dem Rechtsstaatprinzip festgelegte Zielsetzung ist in Artikel 20 Absatz 3 GG niedergeschrieben.[12] Die zentrale Bedeutung des Föderalismus als Strukturelement der bundesstaatlichen Verfassung verdeutlicht die Ewigkeitsgarantie in Artikel 79 Absatz 3 GG: *„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung oder die in den Artikel 1 und 20 niedergelegten Grundsätzen berührt wird, ist unzulässig."* Mit der Ewigkeitsgarantie in Artikel 79 Absatz 3 GG haben die Verfassungsgeber das bundesstaatliche Prinzip für unantastbar erklärt.

Die Finanzverfassung ist einer der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung.[13] Sie bildet das rechtliche und materielle Regelwerk im Rahmen der gesamtstaatlichen Finanzverfassung. Fischer-Menshausen sieht in ihr die Klammer, die *"die einzelnen Glieder des Gesamtstaates, nämlich Bund, Länder und Gemeinden finanziell zusammenhält."*[14] Sie bildet den verfassungsrechtlichen Ord-

---

[11] Vgl. D. Biehl, Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs nach ausgewählten Bundesstaaten, Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark, Band IV, 3. Auflage, Tübingen 1983, S. 72f.

[12] Das Grundgesetz führt in Artikel 20 Absatz 3 aus: *„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollständige Gewalt und die Rechtsprechung sind am Gesetz und Recht gebunden."* Vgl. Grundgesetz, 32. Auflage, 1994, München

[13] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) hat 1955 klargestellt, daß die in Artikel 104a bis 108 GG enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Normen zu einem tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes gehören. Vgl. BVerfGE, 1955, 274, S. 300; Th. Mauntz, G. Dürig, R. Herzog (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage, 1978, München, hier: Artikel 116, Rz. 51; D. Carl, Bund-Länderfinanzausgleich im Verfassungsstaat, 1995, Baden-Baden, S. 19ff.; H. Fischer-Menshausen, Kommentar zu Artikel 104a-109, in: I. von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Auflage, 1983, München

[14] Vgl. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23. August 1948. Protokolle der Sitzungen der Unterauschüsse, Unterausschuß II: Zuständigkeitsfrage auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverwaltung, hektographiert, in: Bibliothek des Deutschen Bundestages, S. 166 zitiert in W. Renzsch, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung

nungsrahmen für den Finanzausgleich zwischen Bund und Gliedstaaten unter den Gliedstaaten und die Machtverteilung der vertikalen Ebene in einer bundesstaatlichen Ordnung. Die Finanzverfassung determiniert die Ausrichtung des Finanzausgleichssystems und die Ausrichtung der föderalistischen Ordnung: Bundesstaat, Staatenbund, Einheitsstaat oder unitarischer Bundesstaat.[15]

Entscheidend für die Ausrichtung sind einige wenige Prinzipien und Verfassungsgebote innerhalb der Finanzverfassung:

- Das bündische Prinzip[16] steht für den Ausgleich der regionalen Finanzkraftunterschiede. Nach Artikel 107 Absatz 2 GG verpflichten sich Bund und Länder zum gegenseitigen Eintreten und Einstehen.[17] Es ist ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für Bund und Länder.
- Das Prinzip der finanziellen Autonomie stellt die Garantie der finanziellen Eigenverantwortung der Gliedstaaten und des Zentralstaates sicher. Sie wird mit der Haushaltstrennung von Bund und Ländern in Artikel 109 Absatz 1 GG erfüllt.[18]

Beide Prinzipien stehen sich diametral gegenüber. Das Ziel der finanziellen Autonomie konkurriert mit dem Ziel der Gleichbehandlung des bündischen Prinzips. Instrumente des bündischen Prinzips wie die Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a und 91b GG), die Finanzhilfen nach Artikel 104a GG und v.a. die Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 führen letztlich zu einer Einschränkung der finanziellen Autonomie.

---

in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), 1991, Bonn, S. 11

[15] Vgl. H. Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, Stuttgart, S. 144; W. Renzsch, a.a.O., 1991, Bonn, S. 11

[16] Das bündische Prinzip hatte ursprünglich einen stark theologisch inspirierten Inhalt. Es bezog sich auf die Beziehung zwischen Gott und den Menschen in Form eines Bundes. Das bündische Prinzip läßt sich weit in die Geschichte zurückverfolgen. So kannten die Griechen nicht nur die Polis, sondern auch darüber hinausgreifende zwischenstaatliche und überstaatliche Organisationen wie bspw. den Archaischen und den Aiolischen Bund. Vgl. E. Deuerlein, Föderalismus: Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, Bonn, 1972, S. 14ff.; D.J. Elazar, Exploring Federalism, Tuscaloosa, 1987, S. 5

[17] Die Umsetzung des bündischen Prinzips erfolgt u.a. mit den Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a und b GG), Artikel 106 (3)-(8) GG, Artikel 108 (3) und (4) und Artikel 109 (2) ff. Vgl. Th. Lenk, a.a.O., 1993, S. 244; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, Bonn, S 16f.; H. Pagenkopf, 1981,a.a.O., S. 144ff.

[18] Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Die Autonomie wird durch getrennte Zuständigkeiten in Artikel 104a, Artikel 105, Artikel 106 (1) und Artikel 107 (1) und (2), (5)-(7) ausgeführt.

Das letzte Prinzip, die *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* konkurriert wiederum mit dem Ziel der Autonomie. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1986 bei der Erläuterung zu Artikel 107 Absatz 2 GG verdeutlicht, daß aus dem Prinzip der Autonomie ein Nivellierungsverbot abgeleitet werden kann.[19] Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist nicht nur Staatsziel, sondern auch Grundziel der Finanzverfassung. Insbesondere die Forderung des Artikel 107 Absatz 2 GG zur Regelung des angemessenen Finanzausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern koppelt die Zielnorm *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* mit dem entsprechenden Auftrag an den Bundesgesetzgeber.[20]

- Das Staatsziel nach der *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* ist in Artikel 72 Absatz 2 Nr. 3, Artikel 106 Absatz 3 Nr. 2 und Artikel 20 GG verankert. Es sieht vor, den Zentralstaat und die Gliedstaaten derart mit Finanzmitteln auszustatten, daß den Staatsbürgern in allen Regionen des Staatsgebietes ein annähernd gleichwertiger Versorgungs- und Verwaltungsstandard angeboten wird.[21]

Der Finanzausgleich[22], als eines der Kernelemente der bundesstaatlichen Ordnung, wird von der Finanzverfassung determiniert. Der Finanzausgleich i.w.S. regelt die Verteilung der Aufgaben, der aus ihrer Erfüllung resultierenden Ausgaben und die zu deren Finanzierung notwendigen Einnahmen auf öffentliche Körperschaften eines Staatsverbandes.[23] Die Finanzverfassung und der Finanzausgleich

---

[19] Vgl. BVerfGE 72, Bundesverfassungsgerichtsentscheidung Nr. 21, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1987, S. 404; Th. Maunz, Grundgesetzkommentar, Art. 107 Rn 63f., in: Th. Mauntz, G. Dürig, R. Herzog (Hrsg.): Kommentar zur Gesetzgebung, 4. Auflage, München 1978; R. Wendt, Rn 84f., Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von J. Isensee und P. Kirchhoff, Bd. IV, Heidelberg, 1990, S. 1021ff.

[20] So ausdrücklich M. Heilmann, Vorschläge zur Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs im vereinten Deutschland - eine kritische Bestandsaufnahme, in: E. Wegner, Probleme der Einheit - Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg, 1992, S. 57; im Ergebnis ebenso P. Lerche, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, Festschrift für F. Berber, München, 1973, S. 299; H. Donner, Aktuelle Probleme des Finanzausgleichs im sozialen Bundesstaat, in: ZRP, 1985, 327, S. 330; D. Birk, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Reihe Alternativkommentare, hrsg. von R. Wassermann, 2. Auflage, Neuwied, 1989, hier: Artikel 107 Rz. 2 mit weiteren Nachweisen.

[21] Vgl. H. Fischer-Menshausen in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Auflage 1983, Artikel 106, Rz. 26c; Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S.81

[22] Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1972 die Regeln des Finanzausgleichs in Artikel 107 a.F. GG als eines der Kernelemente der bundesstaatlichen Ordnung bezeichnet. Vgl. BVerfGE 72, 330, S. 388

[23] Vgl. Th. Lenk, Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 138, Nomos-Verlag, Ba-

stellen eine Finanzordnung dar, die die Finanzmasse der öffentlichen Einnahmen so aufteilt, daß Bund und Länder gemäß Artikel 109 Absatz 1 GG ihre prinzipiell gleichrangigen Aufgaben weitgehend selbständig und voneinander unabhängig erfüllen und die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können.[24]

Die Besonderheit des deutschen Finanzverfassungsrechts liegt darin, daß es seit der Weimarer Reichsverfassung kein Steuerfindungsrecht und keine Steuergesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten kennt. Der Finanzausgleich hat damit die Aufgabe, nicht nur die einzelnen staatlichen Ebenen mit den für ihre jeweiligen Aufgaben benötigten finanziellen Ressourcen auszustatten (vertikaler Finanzausgleich), sondern zugleich unter den Gliedstaaten ein gewisses Maß an finanzieller Homogenität zu schaffen (horizontaler Finanzausgleich).[25]

3. Ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus

Die ökonomische Theorie des Föderalismus[26] definiert einen ökonomischen Kriterienkatalog zur Begründung der optimalen Aufteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften.[27] Sie gibt grundsätzlich Hinweise

den-Baden, 1993, S. 37f.; W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 11; D. Carl, 1995, a.a.O., S. 114; D. Biehl, 1983, a.a.O., S. 69f.; H. Zimmermann, K.D. Henke, Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Auflage, München, 1994, S.173; R. Peffekoven, Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, hrsg. von D. Bender, 4. Auflage, Bd. 1, München, 1990, S. 530f.; D. Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 6. Auflage, München u.a.O., 1992. S. 485f.; Ch. B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage, München, 1994, S. 501ff.

[24] Festgehalten wird dieser Grundsatz der Autonomie der Gliedstaaten in Artikel 109 Absatz 1 GG: *„Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig."* Diese Anforderung an den Finanzausgleich und die Finanzverfassung formulierte das BVerfGE in seinem Urteil von 1955. Vgl. BVerfGE 55, 274, S. 300.

[25] Vgl. W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 12; D. Schönherr, Der föderative Finanzausgleich in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich, 1984, Bonn

[26] Vgl. hierzu die grundlegenden Arbeiten von J.M. Buchanan, Federalism and fiscal equity, in: The American Economic Review, Vol. 40, 1950, S. 583-590; C. Tiebout, A pure Theory of local expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 416-424; W. E. Oates, Fiscal Federalism, New York, 1972

[27] In der Literatur werden oft Synonyme für diesen Begriff verwendet. So wird auch von Fiskalföderalismus, Finanzföderalismus oder *„fiscal federalism"* in diesem Zusammenhang gesprochen. Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, a.a.O., S. 174; J. Stehn, Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, in: Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, 1993, S. 33f.

auf Bedingungen, unter denen eine Dezentralisierung staatlicher Leistungen Wohlfahrtsgewinne gegenüber einer Zentralisierung verspricht.

Die Verteilung der Aufgaben auf die öffentlichen Entscheidungsträger bildet den Ausgangspunkt der theoretischen Überlegung. Die dazu erforderlichen Kriterien wurden aus den von R.A. Musgrave formulierten Zielen der Finanzpolitik abgeleitet - dem Allokationsziel, dem Distributionsziel und dem Stabilitätsziel.[28]

Die ökonomische Theorie der Aufgabenverteilung verfolgt eine möglichst hohe dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Diese kann nur allokationseffizient sein, wenn[29]

1. die Gebietskörperschaften in den Grenzen ihrer allgemeinen Budgetgrundsätze über ihre Ausgaben und Einnahmen frei entscheiden können und somit ihre Leistungen auf die Präferenzen der Bürger abstellen können *(Prinzip der Autonomie)*,
2. in einer Gebietskörperschaft der Kreis der von der öffentlichen Leistung Begünstigten mit dem Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen identisch ist *(Prinzip der fiskalischen Äquivalenz)* und
3. die Gebietskörperschaft die zur Erfüllung der Aufgabe entstehenden Ausgaben trägt, demnach der Aufgabenkompetenz die Ausgabenverantwortung folgt *(Prinzip der Konnexität)*.

Die gleichwertige Erfüllung dieser drei Prinzipien stellt den Idealfall eines ökonomisch begründeten föderativen Staatsaufbaus dar. Jede Ebene würde die Bereitstellung öffentlicher Leistungen selbstverantwortlich finanzieren. Es würde eine Übereinstimmung zwischen Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern geben. Die Bürger würden ihre Präferenzen offenbaren. Das Verschwinden der Finanzillusion würde bedeuten, daß ein free-rider-Verhalten nicht mehr möglich wäre. Die finanzwissenschaftliche Literatur spricht in Anlehnung der Vorarbeiten von Wicksell (1896) von einer *institutionellen Symmetrie*.[30] Dieser Idealfall würde die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs nicht erfordern.

---

[28] Vgl. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 4. Auflage, Tübingen, 1987, S. 6ff.

[29] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/1991, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bundestags-Drucksache 11/8472, S. 210f.; Ch. B. Blankart, 1994, a.a.O., S. 514f; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer, a.a.O., 1987, S. 6ff

[30] Der Begriff der institutionellen Symmetrie umfaßt drei Begriffe der traditionellen Finanzwissenschaft: die fiskalische Äquivalenz, die Konnexität und die Autonomie. Dieses Gesetz geht auf Wicksell (1896) zurück, der dies in seinen „*Finanztheoretischen Untersuchungen*" abgeleitet hat. Aus der Sicht von Wicksell (1896) ist es wichtig, daß alle drei Grundsätze erfüllt werden. Die Individuen werden ihre Präferenzen nur offenbaren, wenn die Nutznießer staatli-

Neben den allokativen Kriterien treten distributive Kriterien bei der Entscheidung über die Zentralität bzw. Dezentralität in der Aufgabenverteilung auf.

Eine zentrale Umverteilung ist erforderlich, um das von der Verfassung geforderte Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten.[31] Die dezentrale Umverteilungspolitik würde die Einkommensunterschiede vergrößern. Dazu gehört in der Regel die Mindestversorgung eines Landes mit öffentlichen Gütern *(Sockelgarantie)*. Diese Forderung macht einen Finanzausgleich auf der horizontalen Ebene erforderlich. Damit wird ein angemessener Ausgleich der Finanzkraftverhältnisse der Länder unter der Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten angestrebt.

Verbunden wird diese Sockelgarantie mit Rationalitätskriterien. Diese besagen, daß sich die Reihenfolge der Länder durch horizontale Finanzzuweisungen nicht verändern darf. Eine Nivellierung wird nicht angestrebt, da die regionale Vielfalt erhalten bleiben soll.[32]

Das stabilitätsorientierte Kriterium wird meist als öffentliches Gut betrachtet.[33] Es handelt sich dabei um eine zentrale, die Gesamtwirtschaft betreffende Aufgabe. Die Gründe dafür sind einleuchtend: Weder die Geldpolitik noch die Finanz- und Wirtschaftspolitik sind dezentral so zu koordinieren, daß die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes erreicht werden. In der Theorie des Föderalismus wird diesem Kriterium bei weitem nicht die Bedeutung beigemessen wie dem Allokations- und dem Distributionskriterium.

II. DIE ENTWICKLUNG DES BUNDESSTAATLICHEN FINANZAUSGLEICHS BIS 1992 - EIN MACHTPOLITISCHER PROZEß

Die föderale Frühphase von 1949-1955 genügte dem Ideal des Fiskalföderalismus am ehesten.[34] Die Verteilung der Steuerquellen erfolgte nach dem Trennsystem

---

cher Leistungen, Entscheidungsträger und Steuerzahler übereinstimmen. Vgl. Ch. B. Blankart, 1994, a.a.O., S. 515 Fn.6; ders., Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1896-1996 - Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 52, 1995, Heft 4, S. 437ff.; K. Wicksell, Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena, 1896.

[31] Das Verfassungsgebot der *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* wird bei der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes in Artikel 72 Absatz 2 GG und bei der Deckungsquotenberechnung zwischen Bund und Ländern in Artikel 106 Absatz 3 Nr. 2 gefordert.

[32] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium, 1992, a.a.O., S. 48; Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 51ff.

[33] Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S.53ff.; D. Brümmerhoff, 1992, a.a.O., S.492

[34] Vgl. G. F. Schuppert, Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4 (1993), S. 31; C. Esser, 1992, a.a.O., S. 1ff.; D. Biehl, 1983, a.a.O., S. 92ff.; W. Ehrlicher, Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik

auf die verschiedenen Ebenen. Damit sollte eine der institutionellen Symmetrie entsprechende Finanzierung der Aufgaben der jeweiligen Ebenen erfolgen: Entscheidungsträger, Steuerzahler und Nutznießer stimmen in jeder Gebietskörperschaft - die für sich selbst verantwortlich ist - überein.

Bald zeigten sich erste Systemfehler der bis zum 31.12.1952 geltenden provisorischen Finanzverfassung. Anders als bei einem vollständigen Trennsystem, das jeder Ebene sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Ertragskompetenz über bestimmte Steuern einräumt, wies die Bundesrepublik Deutschland ein bundesstaatliches Finanzausgleichssystem auf, bei dem die Steuergesetzgebungshoheit beim Bund lag, die Ertragshoheit jedoch getrennt Bund, Ländern und Gemeinden zustand.

Die konkurrierende Gesetzgebung[35] in Artikel 72 Absatz 2 GG a.F. wurde zur Legitimation für immer ausgedehntere bundesgesetzliche Regelungen in den 50er Jahren, die von der Verfassung teilweise nicht gedeckt wurden.[36] Der Bund drängte in Bereiche, die die Finanzierung von Länderaufgaben nach sich zog. Diese vertikalen Finanzzuweisungen des Bundes nach Artikel 106 Absatz 3 GG kamen den finanzschwachen Ländern zugute, was letztendlich Ausdruck einer weiter ansteigenden Disparität zu den finanzstärkeren Ländern war.

Die Heterogenität der Länder und die fehlende Bereitschaft der reichen Länder zu einem verbesserten Ausgleich eröffnete dem Bund die Möglichkeit auf Landesangelegenheiten Einfluß zu nehmen. Dies wurde ein entscheidender machtpolitischer Faktor für die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern um die finanzföderalen Interessen. Den finanzschwachen Ländern blieb keine andere Wahl, als die Hilfsangebote des Bundes anzunehmen. Der Bund war den finanzschwachen Ländern ein verläßlicherer Partner als die finanzstarken Länder.

Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von W. Albers u.a., Bd. 2, Göttingen u.a.O., 1980, S. 671f.; Ch. Blankart, Die Schwäche der Finanzverfassung, in: Handelsblatt, 21.3.1996; ders., 1995, a.a.O., S. 454f.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O., S. 5ff.; W. Ehrlicher, Deutsche Finanzpolitik seit 1945, in: Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 81, 1, 1994, S. 9f.

[35] Das in Artikel 72 Absatz 2 GG a.F. formulierte Postulat der *„Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“*, ermöglichte dem Bund, in Verbindung mit Artikel 106 Absatz 3 GG a.F., Anteile aus der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zu ziehen. Dies kam einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung nahe. Vgl. Artikel 72 Absatz 2 Nr.3 GG in der Fassung vom 23.5.1949

[36] Als Beispiele sind hier stellvertretend das 1. Wohnungsbaugesetz (1950) und das Gesetz über die Finanzverwaltung (1950) zu nennen. Vgl. hierzu Th. Lenk, a.a.O., 1993, S. 114f.

Durch eine gezielte divide-et-impera-Politik[37] gelang es dem Bund, die unterschiedlichen Interessen der Länder bei den Verhandlungen gegeneinander auszuspielen. Der Bund nutzte zunehmend seine starke Stellung bei den Verhandlungen mit den Ländern, um die Anteile aus Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erhöhen.[38]

Die Interessenkongruenz zwischen Bund und finanzschwachen Ländern, die sich schon in der föderalen Frühphase abzeichnete, hielt auch in der anschließenden, unitarisch ausgeprägten Phase (1955-1969) an.[39] Es war ein reines Zweckbündnis, das bis 1966 hielt. Der Bund unterstützte die Bemühungen der finanzschwachen Länder nach einem intensivierten Länderfinanzausgleich. Für ihn stand fest, daß sich die finanzielle Unterstützung gegenüber den finanzschwachen Ländern verminderte, je stärker die finanzstarken Länder im horizontalen Finanzausgleich zur finanziellen Hilfe herangezogen wurden. Die finanzschwachen Länder forderten immer häufiger die Einheitlichkeit und die Angleichung der Lebensverhältnisse in den Ländern.

Der Bund nutzte in Verhandlungen verschiedene Instrumente gegenüber den finanzschwachen Ländern, um seine finanzpolitische Position bspw. bei der vertikalen Steuerverteilung zu verbessern. Zum einen verwies er auf die Bundesbeteiligungen bei Länderaufgaben, deren Streichung gerade die finanzschwachen Länder getroffen hätte. Zum anderen stand dem Bund mit den Ergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs für finanzschwache Länder (Artikel 107 Absatz 2 GG) ein weiteres Instrument in den Verhandlungen mit den Ländern zur Verfügung.

Der Bund koppelte seine Forderung nach einer Anhebung des Steueranteils mit dem Angebot an die finanzschwachen Länder, die Ergänzungszuweisungen aus-

---

[37] Der Bund wendete diese taktische Maßnahme erstmals beim Inanspruchnahmegesetz im Rechnungsjahr 1951 an. Der Bund drohte mit der Kürzung der Betriebsmittelzuwendungen, den Zuschüssen zum sozialen Wohnungsbau und der Mitteln zur Sanierung von Notstandsgebieten gegenüber den Ländern, wovon v.a die finanzschwachen Länder besonders betroffen gewesen wären. Im Rechnungsjahr 1952 drohte der Bund, die Zuschüsse für den Küstenschutz, die Emslandförderung und die Förderung der Kutterfischerei zu kürzen. Eine detaillierte Schilderung zu den Verhandlungen findet sich bei W. Renzsch, a.a.O., 1991, S. 75ff.

[38] Nach Artikel 106 Absatz 3 GG a.F. konnte der Bund seine Finanzierungslücke über eine Erhöhung der jeweiligen Anteile aus der Einkommen- und der Körperschaftsteuer für die Länder decken. Vgl. K. Düwell, Die Entwicklung des westdeutschen Föderalismus bis zur Mitte der 60er Jahre, in: J. Huhn, P. Ch. Witt (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden, 1992, S. 134, R. Müller, a.a.O., 1995, S. 33

[39] Vgl. P. Selmer, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer, 52(1993), S. 13; K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962; ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage (1991), S. 92 (Rdn. 221); K. Düwell, 1992, a.a.O., S. 135; H.P. Schneider, a.a.O., 1981, S. 106

zuweiten. Die „*Partner-wider-Willen*" erreichten damit sukzessiv ihre Ziele: Der Bund erhöhte seinen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer bis 1969 auf 39% und die finanzschwachen Länder erreichten eine Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs durch die Anhebung der Mindestauffüllkraft auf 94,2% (1968).

Der Kompromiß zur Finanzverfassungsreform am 12. Mai 1969 bedeutete gleichzeitig eine neue Phase innerhalb des föderativen Systems, die des kooperativen Föderalismus.[40] Der kooperative Föderalismus existierte nicht nur auf der Ebene der Mischfinanzierung, wie bei den Gemeinschaftsaufgaben, den Geldleistungsgesetzen oder den Investitionshilfen, sondern auch durch kooperative Elemente in Form von Bund-Länder-Ausschüssen, Finanzministerkonferenzen oder Ministerpräsidentenkonferenzen.[41]

Mit dem Instrument der Gemeinschaftsaufgaben[42] wurde die gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltung (in Form von Rahmenplanung) und Finanzierung in den Artikeln 91a und b legitimiert und konkretisiert.[43] Von besonderer Bedeutung war dabei Artikel 91a Absatz 3 GG a.F., nach dem das Prinzip der strengen Aufgabentrennung zugunsten eines kooperativen Aufgabenverbundes aufgegeben wurde.

---

[40] Die Tröger-Kommission formulierte in Punkt 77 des Gutachten: „*Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet. Eine solche Ordnung unseres Bundesstaates erfordert es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit durch die Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist zu verbessern.*" Vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, a.a.O., S. 20f.

[41] In den Bund-Länder-Planungsausschüssen zu den Gemeinschaftsaufgaben sitzen sich Bund und Länder mit derselben Stimmenzahl gegenüber. Der Beschluß dieses Ausschusses kann nur mit einer dreiviertel Mehrheit erfolgen. Die anderen Ausschüsse wie auch die Ministerpräsidenten- oder die Länderfinanzministerkonferenzen sind nicht durch die Verfassung festgeschrieben. Ihre Beschlüsse sind nur bei Einstimmigkeit bindend. Eine weitere, gerade für die Länder sehr wichtige Institution ist die Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister. Sie erstellt für die Länderfinanzminister seit 1969 sog. Finanzströme zwischen Bund und Ländern. Damit wollte man gewissermaßen einer Angebotsdiktatur des Bundes bei der Erstellung und Pflege wichtiger Finanzdaten begegnen. Vgl. C. Esser, 1992, a.a.O., S. 17, W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 259f

[42] Gegenstand der Kompetenzwahrnehmung zwischen Bund und Ländern ist seit 1969 der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a GG) sowie der wissenschaftlichen Forschung (Art. 91b GG), soweit diese von überregionaler Bedeutung ist. Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 125 ff.; R. Müller, 1995, a.a.O., S. 35f.; D. Biehl, 1983, a.a.O., S. 98ff.; W. Ehrlicher, 1980, a.a.O., S 677ff.

[43] Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 125ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O., S. 10ff.

Der kooperative Föderalismus führte zu Machtverschiebungen innerhalb des föderativen Gefüges. Die Bund-Länder-Verhandlungen waren seit 1970 multilateral. Die in den vorangegangenen Jahren eingespielten bilateralen Verhandlungen zwischen dem Bund und v.a. den finanzschwachen Ländern waren mit dem neuen Finanzverfassungsgesetz kaum noch möglich. Der Bund saß nun allen Ländern gegenüber. Die einzelnen Länder hatten mit dieser Reform an Einfluß und Gewicht auf die Bundespolitik gewonnen, gleichzeitig aber an autonomen Spielräumen verloren.[44]

Die zunehmende Verlagerung des Finanzkraftausgleichs in die vertikale Steuerverteilung führte zu einer Stagnation der föderativen Zusammenarbeit in den 70er und in den 80er Jahren. Die Entscheidungsprozesse zum Finanzausgleich wurden weitgehend aus den verfassungsrechtlichen Organen heraus in die parteipolitischen Gremien verlagert.[45] Unterschiedliche politische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat führten zu blockadeähnlichen Zuständen, die durch Zugeständnisse an die CDU-dominierte Länderseite im Bundesrat aufgelöst wurden.

Die Mehrheitspartei der Regierungskoalition, die CDU/CSU stellte seit 1983 nicht nur die Mehrheit im Bundestag, sondern auch im Bundesrat. Dies ermöglichte es dem Bund, zustimmungspflichtige Gesetze wie bspw. das zum Finanzausgleich bereits im Vorfeld im CDU-Präsidium mit den jeweiligen Ministerpräsidenten der CDU-geführten Länder abzustimmen.[46] Die zunehmende Entscheidungskonzentration führte zu sog. Koppelgeschäften zwischen dem Bund und den CDU-geführten Ländern bei Entscheidungen zum Finanzausgleich oder anderen zustimmungspflichtigen Gesetzen.[47]

Die SPD-regierten Bundesländer wandten sich desöfteren in Anrufungen an das Bundesverfassungsgericht, dessen Bedeutung in Fragen der finanzstaatlichen Be-

---

[44] Vgl. F. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976

[45] Vgl. H. Mäding, 1993, a.a.O., S. 309ff.; W. Renzsch, Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat, in: Zeitschriften für Parlamentsfragen, 1989, S. 331-345

[46] Hier sei nur an L. Späth (Baden-Württemberg), F.-J. Strauß (Bayern), E. Albrecht (Niedersachsen) und B. Vogel (Rheinland-Pfalz) erinnert, die als Ministerpräsidenten eine starke Stellung in ihren Parteien hatten.

[47] Vgl. A. Benz, Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2(1991), S. 64; H. Edling, J. Wahl, Entwicklung der Bund-Länder-Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer theoretischen Erklärung, in: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, hrsg. von W. Fischer, 1989, S. 294; G. Kirsch, Neue Politische Ökonomie, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf, 1993, S. 171ff.; ders., Runde Tische sind gefährliche Möbel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 10. Februar 1996; P. Bernholz, F. Breyer, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2, Ökonomische Theorie der Politik, 3. völlig überarbeitete Auflage, Tübingen, 1994

ziehungen zunahm.[48] Der kooperative Föderalismus bestand nur noch in Bereichen der Aufgabenverantwortung und des Steuerverbundes. Der kooperative Föderalismus war einem Entscheidungszentralismus gewichen.

Die Strategie des *„Einkaufens"* wurde für den Bund jedoch nach dem Regierungswechsel im Saarland zunehmend *„teurer"*.[49] Jede der unionsgeführten Landesregierung war nun in der Lage, die parteipolitische Mehrheit im Bundesrat zu gefährden. Niedersachsen nutzte diese Position, um die Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 1988 mit seinem Abstimmungsverhalten hinsichtlich der Großen Steuerreform Ende der 80er Jahre zu verknüpfen. Mit diesem Junktim erreichte Niedersachsen, daß der Bund sein Zuweisungsvolumen bei den Bundesergänzungzuweisungen von 1,5% auf 2,0% des Umsatzsteueraufkommens anhob. Der Bund wurde mit seiner parteipolitisch ausgerichteten Strategie zunehmend erpreßbar. Auch die Entscheidungsfindung zum Strukturhilfefonds[50] für die finanzschwachen Länder verlief ähnlich, aber mit anderen Beteiligten.[51]

---

[48] Unter dem Eindruck des Ausgeschlossenseins bei den verschiedenen Beratungen zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes klagten die sozialdemokratischen Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg und Bremen sowie die unionsregierten Länder Saarland und Baden-Württemberg (diese jedoch wegen einer anderen Intention) vor dem Bundesverfassungsgericht. Nach der Nivellierung des Finanzausgleichsgesetzes 1988 reichten Nordrhein-Westfalen, Saarland, Bremen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen erneut eine Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Vgl. H. Mäding, 1989, a.a.O., S. 187; W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 261ff.

[49] In diesem Zusammenhang wird auf die Verhandlungen um die Anrechnung der Ölfördereinnahmen Niedersachsens in den Länderfinanzausgleich i.e.S. im Jahr 1982 hingewiesen. Niedersachsen konnte damals seine Interessen durchetzen und eine höhere Anrechnungsquote der Ölfördereinnahmen verhindern. Auch die anderen unionsregierten Länder konnten ihre Interessen durchsetzen, allen voran das Saarland, dessen Zustimmung über eine Erhöhung der anerkannten Sonderlasten erleichtert wurde. Vgl. W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 261ff.; G. Zabel, Die Entwicklung des Länderfinanausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie der Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, 1985, S. 386ff.

[50] Mit Hilfe des Strukturhilfefonds (ab 1.1.1989) sollten alle strukturschwachen Länder - bis auf Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg - mit einem Finanzvolumen von jährlich 2,45 Mrd. DM unterstützt werden. Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 197f.; W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 272f.

[51] Niedersachsen spielte auch hier wieder die entscheidende Rolle. Wie beim Finanzausgleichsgesetz 1988 verknüpfte der norddeutsche Flächenstaat seine Zustimmung zur Steuerreform mit einer positiven Entscheidung zur Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten der Länder. Vgl. W. Renzsch, 1991, a.a.O., S. 272f

III. DER LÄNDERFINANZAUSGLEICH IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND BIS 1995

1. Arten des Finanzausgleichs

Die Terminologie in der Rechtsprechung und in der Literatur ist hinsichtlich des Begriffs *„Finanzausgleich"* sehr uneinheitlich.[52] Die Verteilung der Aufgaben, der mit ihrer Erfüllung verbundenen Ausgaben und der zu deren Finanzierung notwendigen Einnahmen des Staates wird als Finanzausgleich i.w.S. bezeichnet. Der Finanzausgleich i.e.S. bezieht sich auf Zuwendungen zwischen Gebietskörperschaften zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft einzelner Gebietskörperschaften.[53]

Die ältere Literatur unterscheidet mehrere Arten des Finanzausgleichs. Der passive Finanzausgleich bildet dabei den eher theoretischen Ordnungsrahmen. Dazu gehört die Verteilung der Aufgaben und der daraus resultierenden Ausgaben auf die Körperschaften.[54] Die ökonomische Theorie des Föderalismus ist Teil davon und bildet das Kriterienraster für einen ökonomisch begründeten föderativen Staatsaufbau und somit eines Finanzausgleichs. Gleichzeitig beinhaltet der passive Finanzausgleich die konkrete Aufgabenverteilung durch die Finanzverfassung. Deshalb gilt der passive Finanzausgleich als Problem der Verfassungsordnung und ist in der ökonomischen Analyse meist ein Datum.

Andere Finanzwissenschaftler gehen von einer gegebenen Aufgabenverteilung aus. Die wissenschaftliche Analyse konzentriert sich dabei auf die Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Körperschaften. Dies wird als aktiver Finanzausgleich oder Einnahmenausgleich bezeichnet.[55]

Die neuere Literatur unterscheidet nur noch zwischen dem vertikalen und dem horizontalen (Einnahmen-) Finanzausgleich. Der vertikale Finanzausgleich regelt die Verteilung der Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Er führt zu einer Festlegung der Einnahmenverteilung (Finanzkraft) auf Bund, Länder und Gemeinden. Der über den vertikalen Finanzausgleich hinaus erforderliche Finanzbedarf wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs vorgenommen.[56]

---

[52] Vgl. H. Pagenkopf, 1981, a.a.O., S. 31ff.; N. Andel, Finanzwissenschaft, Tübingen, 1994, Kapitel 27, S. 458; R. Peffekoven, 1980, a.a.O., S. 608ff.
[53] Vgl. Th. Lenk,1993, a.a.O., S. 37
[54] Vgl. R. Peffekoven, a.a.O., 1980, S. 608ff.
[55] Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, a.a.O., S. 173; R. Peffekoven, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: W. Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Göttingen u.a.O., 1980, S. 608f.
[56] Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, a.a.O., S. 173; R. Peffekoven, a.a.O., 1980, S. 608f.

Der Länderfinanzausgleich i.w.S. wird durch Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 GG definiert. Demnach steht *„das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer"* den einzelnen Ländern nur insoweit zu, *„als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen)."* Die sich dabei ergebende primäre Verteilung der vertikalen Steuerverteilung wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (Lohn-, Körperschafts- und Umsatzsteuerzerlegung), durch den horizontalen Finanzkraft- und Bedarfsausgleich (Umsatzsteuervorwegausgleich), durch den Länderfinanzausgleich i.e.S. und den vertikalen Bedarfsausgleich mit horizontaler Wirkung (Bundesergänzungzuweisungen) korrigiert.[57] Dabei versteht man unter dem Länderfinanzausgleich i.e.S. die Zahlungen zwischen den Ländern i.S. des Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG.

2. Die vertikale Steuerverteilung

Die vertikale Steuerverteilung nach Artikel 106 GG regelt die Aufteilung der Steuerarten zwischen den föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Finanzverfassung unterscheidet dabei zum einen eine strikte Zuweisung der Steuern für Bund, Länder und Gemeinden nach dem Trennsystem[58] und zum anderen eine Zuweisung der Steuern nach dem Verbundsystem.

Dem Bund stehen nach dem Trennsystem neben den Erträgen aus Zöllen und dem Finanzmonopol, auch die der indirekten und direkten Steuern zu (Artikel 106 Absatz 1 GG).[59] Die Länder erhalten gemäß Artikel 106 Absatz 2 GG das Aufkommen aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der KfZ-Steuer, der Biersteuer, aus Verkehrssteuern und aus der Abgabe von Spielbanken.[60] Die Ertrags- und Gesetzgebungshoheit der Länder ist jedoch bei Erbschaft-, Vermögen- und der KfZ-Steuer eingeschränkt. Die Bestimmung von Art und Ausgestaltung bei diesen

---

[57] Diese Einteilung und Abgrenzung lehnt sich an N. Andel, 1994, a.a.O., S. 476ff.; W. Fuest, K. Lichtblau, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Köln, 1991, S. 15; Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 38 und 166ff.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 4ff.; Eine andere definitorische Abgrenzung des Begriffs liefern R. Peffekoven, 1980, a.a.O., S. 608ff.; ders., Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 1990, a.a.O., S. 530f.; K.-D. Henke, H. Zimmermann, Finanzwissenschaft, 1994, a.a.O., S. 171ff.

[58] Da es zu keinen Zahlungen zwischen den Ebenen kommt, spricht die Literatur vom Trennsystem. Vgl. stellvertretend R. Peffekoven, 1980, a.a.O., S. 608ff.

[59] Zu den in Artikel 106 Absatz 1 GG aufgezählten Bundessteuern gehören die Ergänzungsabgabe, die Versicherung-, Kapitalverkehrs- und Wechselsteuer, die Straßenverkehrssteuer, Abgaben im Rahmen der EU, die Vermögensabgabe sowie indirekte Steuern wie die Mineralöl-, die Tabak-, die Branntwein- und Kaffeesteuer.

[60] Hinzu kommt noch das Aufkommen aus der Rennwett-, Sportwett-, Lotterie-, Feuerschutzsteuer.

Steuern liegt in der Bundesrepublik Deutschland beim Bund. Die Kommunen erhalten nach Artikel 106 Absatz 6 GG das Aufkommen aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.[61]

Nach dem Verbundsystem stehen Bund und Ländern die aufkommensstarken Steuern der Einkommen-, die Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer gemeinsam zu. Die Gemeinden erhalten 15% aus dem Aufkommen der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Das verbleibende Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer fällt je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu (siehe Tabelle 1). Die Gemeinden wiederum zahlen seit 1970 aus der Gewerbesteuer eine Umlage an Bund und Länder, die zur Hälfte zwischen diesen beiden Ebenen aufgeteilt wird.[62]

Tabelle 1: Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuerumlage 1992

	Bund	Länder	Gemeinden
Lohnsteuer	42,5	42,5	15
veranlagte Einkommensteuer	42,5	42,5	15
nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	50	50	-
Körperschaftsteuer	50	50	-
Umsatzsteuer[1]	65	35	-
Gewerbesteuer	7,1	7,1	85,8

1 ab 1994 erhält der Bund 63% und die Länder erhalten 37%

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1992, S. 203 und Finanzbericht 1997, S. 227

Während das Verhältnis bei der Verteilung zwischen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer starr ist[63], bildet die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens das einzig variable Element der vertikalen Steuerverteilung.[64] Nach der Regelauf-

[61] Die Gemeinden erhalten das Aufkommen aus den Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer), der Grunderwerbsteuer und den sonstigen Verbrauch- und Aufwandsteuern (bspw. Jagdsteuer, Kinosteuer, Vergnügungssteuer...) Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, a.a.O., S. 132ff.

[62] Vgl. Beteiligungsverhältnisse von Bund und Ländern an den Gemeinschaftssteuern in vH. seit 1949, Anhang 1; R. Peffekoven, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 45, 1987, S. 183f.

[63] Das Verhältnis bei der Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländern kann nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit geändert werden.

[64] Die Aufteilung der Gewerbesteuerumlage wird nach Artikel 106 Absatz 6 Satz 4 und 5 GG durch ein einfaches Bundesgesetz geregelt.

teilung 1992 standen dem Bund 65% und den Ländern 35% des Umsatzsteueraufkommens zu. Die Verteilung kann nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 GG durch ein einfaches Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geändert werden.[65]

Bei der Entscheidung über die Verteilung der Umsatzsteueranteile an Bund und Länder sind nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 zwei Verteilungsgrundsätze zu beachten:

1. Bund und Länder haben im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nr.1 GG).
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bleiben (Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nr. 2 GG).

Die Umsatzsteuerverteilung ist damit nichts anderes als das letzte Moment der Einnahmenverteilung vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich i.e.S.[66] Die Aufteilung zwischen Bund und Länder soll bewirken, daß es bei den Bürgern zu einem annähernden Gleichgewicht zwischen dem Nutzenentgang infolge der Besteuerung und dem Nutzenzugang aufgrund der Bereitstellung öffentlicher Leistungen kommt. Letztendlich soll die letzte von Bund und Ländern ausgegebene Mark für die Bürger den gleichen Nutzen stiften.

Ein flexibles Element bei der Verteilung der Umsatzsteueranteile stellt die sog. Revisionsklausel dar. Die Revisionsklausel (Artikel 106 Absatz 4 Satz 1 GG) sieht vor, daß die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer geändert werden können, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder anders entwickelt. Die Deckungsquotenberech-

---

[65] Eine detaillierte Beschreibung zur Umsatzsteuerverteilung findet sich u.a. bei R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 190ff.; ders., Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital , hrsg. von D. Cansier und D. Kath, Berlin, 1985, S. 55ff.; G. Wolf, Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, hrsg. von O.-E. Geske im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1982, S. 251ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern - Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56, Dezember 1995, S. 19ff.; Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Satz 1 GG, Gutachten erstattet den Regierungschefs des Bundes und der Länder, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 30, 1981

[66] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1995, a.a.O., S. 19

nung stellt den Ausgabenbedarf der Einnahmenentwicklung der einzelnen Ebenen gegenüber und gewährleistet somit eine automatische Anpassung an den veränderten Finanzbedarf. Gemäß Artikel 106 Absatz 9 GG werden bei der Berechnung der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben der Länder auch die der Gemeinden mit einbezogen. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollte jede Ebene in der Lage sein, die notwendigen Ausgaben aus den laufenden Einnahmen zu decken.

Die Festlegung des Verteilungsschlüssels basiert auf der Berechnung der sog. Deckungslücke (d).[67] Sie zeigt an, welcher Teil der notwendigen Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt wird. Der Rest (1-d) muß demnach durch Kredite finanziert werden.[68]

3. Horizontale Steuerverteilung - Zerlegung der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer

Die Verteilung der Ländersteuern und der Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern auf die einzelnen Ländern wird als horizontale Steuerverteilung bezeichnet. Mit der horizontalen Steuerverteilung wird die Primärverteilung[69] der Steuern unter den Bundesländern abgeschlossen. Damit steht fest, welches Steueraufkommen den einzelnen Ländern als originäre Finanzausstattung zusteht. Die Primärverteilung ist die Basis für die Umverteilung der finanziellen Mittel über den Länderfinanzausgleich i.e.S..[70]

Für die Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer gilt gemäß Artikel 107 Absatz 1 GG das örtliche Aufkommen. Danach steht das Steueraufkommen den einzelnen Ländern insoweit zu, *„als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem eigenen Gebiet vereinnahmt werden."* Würde man das Prinzip des örtlichen Aufkommens in reiner Form anwenden, käme es nach der Primärverteilung zu einer ungleichmäßigen Verteilung des Steueraufkommens innerhalb der Länderebene. Gerade die Stadtstaaten (durch hohe Einpendlerzahlen) und die Bundesländer mit Finanz- und Industriezentren wie bspw. Hessen oder Baden-Württemberg würden eine über-

[67] Die Deckungslücke ist dabei nichts anderes als der Quotient aus den notwendigen Ausgaben zu den laufenden Einnahmen.

[68] Daraus läßt sich die Kreditfinanzierungsquote ableiten als Quotient zwischen der Differenz der notwendigen Ausgaben und den laufenden Einnahmen sowie den notwendigen Ausgaben. Danach ist die Kreditfinanzierungsquote = 1-d oder 1- notwendige Ausgaben/lfd. Einnahmen. Vgl. R. Peffekoven, 1985, a.a.O. S. 56

[69] In der Literatur wird hierbei auch von einem primär horizontalen Einnahmenausgleich gesprochen. Vgl. R. Peffekoven, 1980, a.a.O., S. 618

[70] Vgl. dazu W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 5ff.

durchschnittliche Steuerkraft aufweisen, wenn die Lohnsteuer, die am Ort der Arbeitsstätte anfällt, oder die Körperschaftsteuer, die am Sitz der Unternehmensleitung erhoben wird, nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens auch dort verbleiben würde.[71]

Um diese unerwünschten Spillovers (und Spillins) zu vermeiden, wurden mit der Finanzverfassungsreform 1969 Modifikationen vom Prinzip des örtlichen Aufkommens eingeführt. Damit wurde einer Grundannahme des Länderfinanzausgleichs entsprochen, nach der ein Steuerkraftausgleich zwischen den Ländern von der wirklichen Steuerkraft der einzelnen Länder ausgeht.[72]

Die Finanzverfassung sieht daher bei der Zerlegung der Einkommen- und die Körperschaftsteuer eine erste Modifizierung der Primärverteilung vor. Zur Internalisierung unerwünschter lokaler Externalitäten regelt Artikel 107 Absatz 1 Satz 2 GG die Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Danach *„sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen."* Das Zerlegungsgesetz[73] bestimmt, daß die Lohnsteuer dem Land zufällt, in dem der Lohnsteuerpflichtige seinen Wohnsitz hat (Wohnsitzprinzip). Die vom Arbeitgeber einbehaltene Lohnsteuer für Arbeitnehmer mit Wohnsitz außerhalb des Bundeslandes muß daher an das Wohnsitzland abgeführt werden. In einem zweiten Schritt wird gemäß des Zerlegungsgesetzes die Körperschaftsteuer dem Land zugerechnet, dessen Geschäftssitz dort liegt (Betriebsstättenprinzip).[74]

Länder wie bspw. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Hamburg sind von der Zerlegung betroffen, weil sie große Finanzzentren und Industriezentren aufweisen oder einer intensiven länderübergreifenden Pendlerverflechtung unter-

---

[71] Die regionale Streuung bei der Lohnsteuer bewegt sich zwischen 190% (Hamburg) und 71% (Schleswig-Holstein), bei der veranlagten Einkommensteuer zwischen 198% (Hamburg) und 135% (Saarland) und bei der Körperschaftststeuer zwischen 182% (Hamburg) und 42% (Saarland). Vgl. hierzu Th. Lenk, 1993, a.a.O., Tabelle 12, S. 252

[72] Vgl. Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, 2. Auflage, Stuttgart u.a.O., S. 73f.

[73] Das Zerlegungsgesetz wurde mit der Finanzverfassungsreform 1969 eingeführt. Vgl. Zerlegungsgesetz vom 17.12.1970, BGBl. I, S. 1727; W. Kitterer, Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Heidelberg, 1994, S. 4ff.

[74] Die Zerlegung der am Sitz der Unternehmensleitung erhobenen Körperschaftsteuer ist nach Überschreiten eines Gewinns von 3 Mio. DM relevant. Für die veranlagte Einkommensteuer gilt diese Zerlegung nicht. Vgl. R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 189; G. Dannemann, Bremen im System der Finanzverteilung, in: V. Kröning (Hrsg.), Handbuch der bremischen Verfassung, 1991, S. 609-629, speziell: S. 617f.

liegen. Die Berechnungen der 2. Stufe des Länderfinanzausgleichs 1992[75] zeigen, daß Hamburg mit 3,9 Mrd. DM den größten Teil (43,7%) des originären Steueraufkommens verliert. Auf der anderen Seite profitieren Niedersachsen mit 2,4 Mrd. DM (35%), Rheinland-Pfalz mit 2,1 Mrd. DM (31%), Schleswig-Holstein mit 1,7 Mrd. DM, Bayern mit 493 Mio. DM und das Saarland mit 82 Mio. DM von der Zerlegung des Lohnsteueraufkommens.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer ab. Auch hier werden die finanzstarken Länder wie bspw. Hessen mit 659,3 Mio. DM (35,5%) und Hamburg mit 609,2 Mio. DM (32,8%) am stärksten bei der Abschöpfung herangezogen. Die höchsten Zuweisungen erhält Niedersachen mit 568,6 Mio DM, gefolgt von Berlin mit 394,5 Mio. DM, Nordrhein-Westfalen (224,5 Mio. DM), Bayern (146 Mio. DM), Saarland (26,5 Mio. DM), Rheinland-Pfalz (269,9 Mio. DM) und Bremen (55,6 Mio. DM).

Eine Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach dem örtlichen Aufkommen würde, wie auch schon bei den Landessteuern und den Länderanteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, den Regionen mit umsatzstarken Unternehmen ein vergleichbar höheres Umsatzsteueraufkommen zuführen. Andere Regionen, in denen überwiegend die Verbraucher angesiedelt sind, würden weitaus geringere Umsatzsteueranteile zugewiesen. Das örtliche Aufkommen der Umsatzsteuer entsteht am Standort des Unternehmens. Da sie aber i.d.R. auf den Verbraucher überwälzt wird, entsteht die Belastung beim Endverbraucher. Daraus wird gefolgert, daß die Umsatzsteuer möglicherweise über alle Region gleichmäßig streut.

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird daher gemäß Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 *„nach Maßgabe der Einwohnerzahl"* verteilt, ohne auf die Einschränkung bei der Verteilung der sog. Ergänzungsanteile in diesem Kapitel näher einzugehen.

Obwohl die Steuerkraft der finanzschwächeren Länder durch die Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer angehoben wird, sind die Unterschiede zwischen den Ländern noch erheblich. Während Hamburg nach der zweiten Stufe des Länderfinanzausgleichs eine überdurchschnittliche Steuerkraft von 137,7% aufweist, erreichen die finanzschwächsten Länder Rheinland-Pfalz und Saarland mit einer Steuerkraft von 70,5% bzw. 80,2% weit unterdurchschnittliche Werte.[76] Die breite Streuung der Steuerkraft innerhalb der Länderebene nach der horizontalen

[75] Vgl. Feststellung der Länderanteile an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer nach dem Zerlegungsgesetz im Finanzausgleichsjahr 1992, Anhang 2

[76] Vgl. Feststellung der Länderanteile an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer nach dem Zerlegungsgesetz im Finanzausgleichsjahr 1992, Anhang 2

Steuerverteilung verdeutlicht daher die Notwendigkeit weiterer Länderfinanzausgleichsschritte.

4. Der Umsatzsteuervorwegausgleich[77] als horizontales Ausgleichselement

Der Umsatzsteuervorwegausgleich weicht von der primären Steuerverteilung ab, weil gemäß Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 bis zu 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer als Ergänzungsanteile vorgesehen sind. Damit werden finanzschwache Länder, deren Einnahmen aus Landessteuern und den Länderanteilen aus der Körperschaft- und Einkommensteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt liegen, auf ein Mindestniveau von 92% der durchschnittlichen Steuerkraft angehoben.[78] Dieser Ausgleichsschritt wird als Vorwegausgleich bezeichnet, weil vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich i.e.S. der Finanzkraftausgleich einsetzt, bei dem eine Umverteilung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Ländern stattfindet.

Die Verteilung der Ergänzungsanteile nach §2 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) unterliegt komplizierten Regelungen. Nach dem bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem von 1992[79] erhält Niedersachsen sog. Ergänzungsanteile in Höhe von 1,2 Mrd. DM, Rheinland-Pfalz in Höhe von 510 Mio. DM, das Saarland in Höhe von 559 Mio. DM und Schleswig-Holstein in Höhe von 296 Mio. DM, um die jeweiligen Fehlbeträge bis zu 92% des Länderdurchschnitts auszugleichen. Länder wie bspw. Bayern, Niedersachen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Berlin, deren gesamte Steuerkraft[80] unter 92% der durchschnittlichen Steuerkraft liegen, erhalten im zweiten Schritt eine Mindestauffüllung, die mindestens ihrem Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl entspricht **(1. Garantieklausel).**

Dafür werden die Umsatzsteueranteile der finanzstarken Länder, deren Steuerkraft je Einwohner vor der Umsatzsteuerverteilung mindestens dem Länderdurch-

---

[77] Vgl. dazu R. Peffekoven, 1985, a.a.O., S. 72ff.; ders., 1987, a.a.O., S. 191ff.; J. Michalk, Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 9/1989, S. 446ff.; Th. Lenk, 1991, a.a.O., S. 169ff.; W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 18ff.

[78] Vgl. W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 18; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 190; M. Heilmann, Krise des Finanzföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Verfassungsstreit der Länder über das Einnahmenverteilungssystem, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel, 1987, S.52ff.

[79] Berechnung des Umsatzsteuervorwegausgleichs für das Finanzausgleichsjahr 1992, in Anhang 3

[80] Die Steuerkraft der Länder berechnet sich aus den Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, den Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage und den Einnahmen aus Ländersteuern nach §2 Absatz 2 Satz 1 FAG.

schnitt entspricht, entsprechend gekürzt. Falls der restliche Umsatzsteueranteil zur Erfüllung der 1. Garantieklausel nicht ausreicht, müssen die Ergänzungsanteile um den Betrag reduziert werden, der den Mindestbeitrag nach der Einwohnerzahl übersteigt. Bleibt jedoch ein Restvolumen der Ergänzungsanteile übrig, wird dieser überschießende Rest auf die finanzstarken Länder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl verteilt.

Finanzstarke Länder können durch die Kürzung eine unterdurchschnittliche Steuerkraft je Einwohner nach der Umsatzsteuerverteilung aufweisen. Finanzschwache Länder, deren Steuerkraft je Einwohner vor der Umsatzsteuerverteilung unter dem Durchschnitt lagen, können vor den finanzstarken Ländern liegen - ein Verstoß gegen die Konstanz der Steuerkraft- und Finanzkraftreihenfolge. Die 2. Garantieklausel nach §2 Absatz 3 Satz 2 FAG hat daher die Aufgabe, die mit diesem Verteilungsergebnis verbundene Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge zu verhindern.

Dabei zeigt sich, daß die Auffüllbeträge für die finanzstarken Länder nicht ausreichen, um den Länderanteil an der Umsatzsteuer zu erreichen, der ihnen nach der Einwohnerzahl eigentlich zusteht. Nordrhein-Westfalen (-160 Mio. DM), Baden-Württemberg (-92 Mio. DM), Hessen (-54 Mio. DM), Hamburg (-15 Mio. DM) und Bremen (-6 Mio. DM) erhalten ein geringeres Umsatzsteueraufkommen.[81]

Die Kontrollrechnung gemäß §2 Absatz 3 weist eine Abweichung der Umsatzsteueranteile vom Einwohnerschlüssel auf, die jedoch nicht zu einer Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge führt, weil keines dieser Länder unter den Länderdurchschnitt fällt. Das Saarland erhält als einziges der finanzschwachen Länder durch die Ergänzungsanteile eine höhere Zuweisung, als ihm nach der Verteilung der Umsatzsteuer nach dem Einwohnerschlüssel zustehen würde. Diese *„Systemwidrigkeit"* ist mit der unterdurchschnittlichen Steuerkraft des Saarlandes zu erklären, die im Vergleich zu den anderen finanzschwachen Länder am geringsten ist.

Daraus ließe sich jedoch ableiten, daß die Einbeziehung der neuen Länder, deren Steuerkraft noch geringer ist als die des Saarlandes, zu einer Überforderung des Umsatzsteuervorwegausgleichs geführt hätte.

[81] Berechnung des Umsatzsteuervorwegausgleichs für das Finanzausgleichsjahr 1992, in Anhang 3

5. Der Länderfinanzausgleich i.e.S.

5.1 Grundlagen

Der Länderfinanzausgleich i.e.S. stellt den eigentlichen horizontalen Finanzkraft- und -bedarfsausgleich dar. Er versucht die nach der Primärverteilung der Steueraufkommen verbleibende Differenz zwischen (Finanz-) Ausgabenbedarf und Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaften auszugleichen. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft entspricht dem distributiven Ziel nach der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Mit der Verwirklichung der fiskalischen Gleichheit wird in jeder Region ein Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Leistungsfähigkeit angestrebt.

Die Differenz zwischen (Finanz-) Ausgabenbedarf und Finanzkraft bei Gebietskörperschaften der gleichen Ebene kann unterschiedliche Gründe haben. Zum einen kann sich die Einnahmenseite im Zeitablauf unterschiedlich entwickeln. Die Verringerung der Steuereinnahmen durch konjunkturelle oder strukturelle Krisen kann zu einer wesentlichen Beeinflussung der Finanzkraft eines Landes führen.[82] Die finanzschwachen und strukturkrisenanfälligen Länder Saarland und Bremen sind hier als Beispiele zu nennen.

Zum anderen können unterschiedliche Finanzsituationen auch von der Entwicklung der Ausgaben bestimmt werden. Der Ausgabenbedarf kann durch eine Internalisierung von Spillovers wie bspw. von Umweltschäden in den Gebietskörpeschaften unterschiedlich verlaufen. Häufig sind Umweltschäden gerade in Gebietskörperschaften mit einem hohem Industrieanteil vorzufinden.

Gemäß Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 GG ist durch das Gesetz sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird, wobei die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Länder berücksichtigt werden. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Höhe der Ausgleichsleistungen werden durch das Finanzausgleichsgesetz bestimmt.

---

[82] Die erste Ölkrise 1973/74 führte in der bis dahin finanzstarken Region Nordrhein-Westfalens zu einem gewaltigen Rückgang der Finanz- und Steuerkraft. Das bevölkerungsreichste Bundesland war bis dahin mit Hessen das finanzstärkste Land innerhalb der Gebietskörperschaften in der sog. *„tote Zone"* des Finanzausgleichs. Auf der anderen Seite wurde Bayern, bis dahin ein finanzschwaches Land, durch seine innovative Industriepolitik zu einem der finanzstärksten Länder.

5.2 Die Ermittlung der Finanzkraft

Die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft drückt aus, inwieweit eine Körperschaft oder eine Region in der Lage ist, Einnahmen zu erzielen. Mit Ausnahme des kommunalen Bereichs wird sie im wesentlichen durch die Steuereinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft ermittelt. Die Steuer- bzw. Finanzkraft je Einwohner bildet die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich i.e.S..[83]

Die sog. Finanzkraftmeßzahl eines Landes ergibt sich gemäß §7 Absatz 1 und 2 und §8 FAG aus den Länderanteilen der Gemeinschaftssteuern nach Zerlegung und Umsatzsteuervorwegausgleich, dem Aufkommen aus den Landessteuern, den bergrechtlichen Förderabgaben und den Gemeindesteuern, die nur zur Hälfte angesetzt werden. Zur Abgeltung der Sonderlasten aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen können gemäß §7 Absatz 3 FAG die Stadtstaaten Hamburg (102 Mio. DM) und Bremen (90 Mio. DM) sowie das Flächenland Niedersachsen (18 Mio. DM) festgelegte Beträge von ihrer Finanzkraftmeßzahl abziehen.

In die Gemeindefinanzkraftmeßzahl gehen gemäß §8 FAG nicht alle Steuereinnahmen ein[84] und die berücksichtigten Steuern werden nur anteilsmäßig miteinbezogen.[85] Die Steuereinnahmen werden gemäß §8 Absatz 2 und 3 FAG mit einheitlichen Hebesätzen umgerechnet und bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt. Der gesamte Nettoanteil der Gemeindeeinnahmen an der Länderfinanzkraft beläuft sich auf 16-17%.[86]

5.3 Die Ermittlung des Finanzbedarfs

Der Finanzbedarf ist nicht eindeutig bestimmbar, weil eine Messung nicht möglich ist. Man bedient sich daher mit Hilfsgrößen, die als Bedarfsindikator für eine Vielzahl von Indikatoren stehen.[87] Der Finanzbedarf stellt keine den objektiven

---

[83] Vgl. H. Fischer, 1988, a.a.O., S. 100; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 198

[84] Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern bleiben unberücksichtigt.

[85] Angesetzt werden der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Einnahmen aus den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), aber dies nur zur Hälfte.

[86] Vgl. G. Zabel, Die Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich, Teil 1, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 1989, Heft 7, S. 147f.; G. Färber, Länderfinanzausgleich und Gemeindefinanzen - Anmerkungen zu einigen häufig übersehenen Tatsachen, in: Föderalismus: Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, hrsg. von K. Bohr, 1992, München, S. 88

[87] Zu den Problemen bei der Messung des Finanzbedarfs gibt es eine Vielzahl an wissenschaftlicher Literatur. Vgl. Th. Kuhn, H. Hanusch, Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985, S. 55-74; M. Kops, Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedar-

Kriterien entsprechende Größe dar, sondern eher eine von politischen Entscheidungen abhängige Größe.

Da innerhalb der Länderebene ein einheitliches Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen gesichert werden soll, gilt die Einwohnerzahl als brauchbarer Maßstab für den Finanzbedarf.[88]

Die Bemessung des Finanzbedarfs ergibt sich nach §6 Absatz 2 FAG aus der Ausgleichsmeßzahl. Die Ausgleichsmeßzahl entspricht der Finanzausstattung, die sich ergibt, wenn alle im Finanzausgleich berücksichtigten Einnahmen nach Einwohnern auf die Länder verteilt werden. Dazu wird festgestellt, welches Einnahmenvolumen aus der Gesamtheit der einbezogenen Länder- und Gemeindesteuern pro Kopf der Bevölkerung anfällt. Bei der Berechnung des Finanzbedarfs werden gemäß §6 Absatz 2 FAG die auszugleichenden Steuereinnahmen und die bergrechtliche Förderabgabe der Länder und der Gemeinden (jeweils getrennt) je Einwohner im Bundesdurchschnitt ermittelt und mit der Einwohnerzahl des betreffenden Landes multipliziert. Die Anerkennung der Finanzkraft je Einwohner als allgemeingültiger Vergleichsmaßstab zwischen den Ländern und als Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich wird durch die Einwohnerwertung an zwei Stellen durchbrochen:

1. Bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahlen für die Gemeindesteuereinnahmen werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes gemäß §9 Absatz 3 FAG nach der Gemeindegröße und Bevölkerungsdichte in gestaffelten Prozentsätzen gewichtet.[89] Manche Kommunen wie bspw. Köln oder München können damit maximal einen um 36% höheren Finanzbedarf gegenüber dem Durchschnitt geltend machen. Größere Gemeinden und Städte stellen in ihrer zentralörtlichen Funktion nicht nur Leistungen für die eigenen Bürger zur Verfügung, sondern auch für die Bewohner der umliegenden Gemeinden. Damit besteht ein begründeter Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den überproportional ansteigenden Ausgaben der Städte und Gemeinden, wenn

---

fen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989; R. Peffekoven, Sonderbedarfe und Finanzausgleich, in: Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Festschrift für Dieter Pohmer, hrsg. von W. Kitterer, Tübingen, 1990; Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 83

[88] Vgl. R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 200

[89] Nach §9 Absatz 3 FAG werden die ersten 5.000 Einwohner (EW) einer Gemeinde mit 100%, die weiteren 15.000 EW mit 110%, die weiteren 80.000 EW mit 115%, die weiteren 400.000 EW mit 120%, die weiteren 500.000 mit 125% und die weiteren Einwohner einer Gemeinde mit 130% gewichtet. Für die Gemeinden mit mehr als 500.000 EW werden dem Land darüber hinaus bei einer Dichte von 1.500 bis 2.000 EW/qm 2% der Einwohnerzahl, bei einer Dichte von 2.000 bis 3.000 EW/qm 4% der Einwohnerzahl und bei einer Dichte von mehr als 3.000 EW/qm 6% der Einwohnerzahl hinzugerechnet.

diese eine zentralörtliche Funktion wahrnehmen.[90] Dieses Argumentationsmuster geht auf Arnold Brecht (1932) zurück, wonach die Ausgaben pro Kopf mit wachsender Bevölkerungszahl und -dichte in einem Bundesland zunehmen.[91]

Darüber hinaus stellte Johannes Popitz (1932) fest, daß ein prinzipieller Unterschied in den quantitativen und qualitativen Bedürfnissen der städtischen und ländlichen Bevölkerung besteht. Demnach bieten größere Gemeinden öffentliche Leistungen wie bspw. die Kanalisation an, die kleinere Gemeinden nicht anbieten können.[92] Die Ansetzung einer gewichteten Einwohnerzahl - oder der *„veredelten Einwohnerzahl"*, wie es die Finanzwissenschaft bezeichnet - basieren daher nicht nur auf der zentralörtlichen Funktion von Städten und größeren Gemeinden. Die Gründe für einen mit der Einwohnerzahl steigenden Finanzbedarf sind auch darin zu sehen, daß die Pro-Kopf-Ausgaben der öffentlichen Hand mit der Bevölkerungsdichte ansteigen.[93]

2. Bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl für die Ländersteuereinnahmen werden die Einwohner der Stadtstaaten gemäß §9 Absatz FAG mit 135% gewichtet, während die Einwohner der Flächenländer mit 100% angesetzt werden. Die Stadtstaaten können damit einen um 35% höheren Finanzbedarf geltend machen. Die *„Veredelung"* der Einwohner bei der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl der Stadtstaaten wird mit der Existenz von Spillover-Effekten durch die angrenzenden Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein begründet. Hamburg und Bremen übernehmen für das angrenzende Umland eine zentralörtliche Funktion, wobei die Bereitstellung von Infrastruktur oder

[90] Vgl. K.-H. Hansmeyer, Der kommunale Finanzausgleich als Instrument der Förderung zentraler Orte, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96 II, Berlin, 1980, S. 125; H. Zimmermann, U. Hardt, R.-D. Postlep, Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, 1987, Bonn, S. 251f.; H.-F. Eckey, P. Klemmer, Die Einwohnergewichtung des Stadtstaates Hamburg im Länderfinanzausgleich, Schauenburg und Sprockhövel, 1988, S. 40f.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 17ff

[91] Vgl. K. Littmann, 1977, a.a.O., S. 371ff.; A. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin, 1932

[92] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O.; S. 18f; J. Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten erstattet von der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin, 1932, S. 280

[93] Dieses Argument geht auf das von A. Brecht 1932 formulierte *„Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung"* zurück. Brecht hatte in einer statistischen Analyse festgestellt, daß die öffentlichen Leistungen in den Städten erheblich teurer sind als in den Gemeinden. Vgl. K. Littmann, Öffentliche Ausgaben II, Die *„Gesetze"* ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, hrsg. von W. Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a.O., 1977, S. 360-375, hier speziell: S. 371ff.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 18f.; A. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin, 1932

Verkehrswegen mit Kosten verbunden ist. Ähnlich wie bei den Kommunen wird auch bei den Stadtstaaten mit der Einwohnergewichtung nach dem Brecht'schen Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung Rechnung getragen.[94]

5.4 Die Ermittlung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge[95]

Die Ermittlung der Ausgleichszuweisungen und der Abschöpfungsbeiträge erfolgt in mehreren Stufen. Zunächst wird der Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl gegenübergestellt. Ausgleichspflichtig sind alle Länder, deren Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl übersteigt. Die Differenz dieser beiden Indikatoren wird als Überschuß bezeichnet. Umgekehrt verhält es sich bei den ausgleichsberechtigten Ländern. Alle Länder, deren Finanzkraftmeßzahl kleiner ist als die Ausgleichsmeßzahl, gelten als ausgleichsberechtigt. Sie weisen einen sog. Fehlbetrag auf, der sich aus der Differenz der Finanzkraftmeßzahl und der Ausgleichsmeßzahl ergibt.

In der zweiten Stufe werden die anteilig abgeschöpften Überschüsse umverteilt, um die Fehlbeträge auf die Mindesthöhe von 95% der Ausgleichsmeßzahl anzugleichen. Dazu werden in einem ersten Schritt die Fehlbeträge vollständig bis zu 92% der Ausgleichsmeßzahl verringert. In einem zweiten Schritt wird die fehlende Finanzkraft zwischen 92% und 100% der Ausgleichsmeßzahl mit einer Zuweisungsquote von 37,5% ausgeglichen. Ausgleichsberechtigte Länder erreichen damit eine Mindestfinanzkraft von 95% der Ausgleichsmeßzahl.[96] Schaubild 1 verdeutlicht noch einmal die stufenweise Auffüllung der ausgleichsberechtigten Länder.[97]

Die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder werden unterschiedlich abgeschöpft. Die Länder, deren Finanzkraft zwischen 100% und 102% der Ausgleichsmeßzahl liegt, sind ausgleichsfrei. Da in diesem Bereich keine Abschöp-

---

[94] Vgl. W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 20f.; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 200ff.; M. Burchard, Die Praxis des aktuellen Länderfinanzausgleichs und das Problem der Integration der neuen Bundesländer, in: WSI-Mitteilungen, 9/1992, S. 578

[95] Detaillierte Beschreibungen sind u.a. bei Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 182ff., S. 286ff.; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 208ff.; W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 21ff.; D. Biehl, 1983, a.a.O., S. 106ff. zu finden.

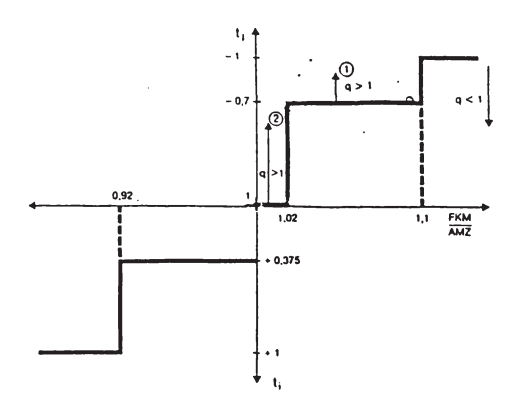
[96] Im zweiten Schritt wird die fehlende Finanzkraft zwischen 92% und 100% mit einer Zuweisungsquote von 37,5% aufgefüllt. Rein rechnerisch bedeutet dies eine Auffüllung von 3% auf 95% oder 0,08*0,375= 0,03.

[97] Auf der Abszisse ist die relative Finanzkraft (Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl) und auf der Ordinate sind die marginalen (positiven) Zuweisungssätze (t_i) bzw. die marginalen (negativen) Abschöpfungssätze (t_j) abgetragen. Im Schnittpunkt von Koordinatenachsen liegt der Wert 1, in dem die Finanzkraft exakt der Ausgleichsmeßzahl entspricht.

fung stattfindet, wird in der Literatur sehr häufig auch der Begriff der *„toten Zone"* dafür verwendet.[98] Die Überschüsse der Länder, deren Finanzkraft mehr als 102% aber weniger als 110% der Ausgleichsmeßzahl betragen, werden zu 70% abgeschöpft. Die Überschüsse der finanzstärksten Länder, deren Finanzkraft mehr als 110% der Ausgleichsmeßzahl betragen, werden zu 100% abgeschöpft.

Die Ausgleichsbeiträge der finanzstarken Länder werden in einer dritten Stufe korrigiert, bis die Summe der Ausgleichsbeiträge der finanzstarken Länder auf der einen Seite und die Ausgleichszuweisungen der finanzschwachen Länder auf der anderen Seite deckungsgleich sind.[99] Übersteigt dabei die Summe der Ausgleichsbeiträge die Summe der Ausgleichszuweisungen, werden die Ausgleichsbeiträge zu einem konstanten Satz q[100] reduziert (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1: Tarifstruktur im Länderfinanzausgleich 1992 - ohne Umsatzsteuervorwegausgleich und Garantieklauseln



1, 2 Abfolge der Anpassungsschritte für q<1

Quelle: W. Fuest, K.Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 22

Bei Unterstellung des umgekehrten Falles, bei dem die Ausgleichszuweisungen die -beiträge übersteigen, wird die Abschöpfungsquote der Länder mit einer Finanzkraft zwischen 102% und 110% der Ausgleichsmeßzahl von 70% auf 100%

---

[98] Vgl. u.a. R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 208

[99] Vgl. hier W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 23f., die die dritte Stufe in Worten beschreiben und Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 184f. sowie P. Gottfried, W. Wiegard, Finanzausgleich zum Selberrechnen, in: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, hrsg. von E. Wegner, Marburg, 1992, S. 146ff., die diese Stufe in formalisierter Form beschreiben.

[100] q entspricht dem Quotienten aus der Summe aller Ausgleichszuweisungen und der Summe aller Ausgleichsbeiträge

erhöht. Reicht dies nicht zur Deckungsgleichheit zwischen Ausgleichszuweisungen auf der einen Seite und den Ausgleichsbeträgen auf der anderen Seite aus, werden die Länder der *„toten Zone“* herangezogen. Deren Überschüsse werden ggf. bis zu 100% abgeschöpft.

In der vierten und letzten Stufe bei der Ermittlung der Ausgleichzuweisungen und -beiträge wird in Kontrollrechnungen überprüft, ob die Garantieklauseln des §10 Absatz 3 FAG erfüllt sind. Die 2. Garantieklausel nach §10 Absatz 3 Satz 1 FAG verlangt, daß die ausgleichsberechtigten Länder durch die eigenen, in den Länderfinanzausgleich i.e.S. einbezogenen Steuereinnahmen nach §7 FAG - ohne die Steuereinnahmen der Gemeinden - mit den erhaltenen Ausgleichzuweisungen nach §9 FAG je Einwohner mindestens 95% des Länderdurchschnitts je Einwohner erreichen.

Die Garantieklausel des §10 Absatz 3 Satz 1 FAG soll garantieren, daß die Steuereinnahmen eines ausgleichsberechtigten Landes ohne die Steuereinnahmen der Gemeinden, aber einschließlich der im Länderfinanzausgleich erhaltenen Ausgleichszuweisungen je Einwohner mindestens 95% des Durchschnitts entsprechen. Mögliche Fehlbeträge der ausgleichsberechtigten Länder werden durch weitere Zuweisungen der ausgleichspflichtigen Länder gedeckt.

Die 3. Garantieklausel nach §10 Absatz 3 Satz 2 gilt als Sicherungsklausel für die ausgleichspflichtigen Länder. Danach sollen die Steuereinnahmen eines ausgleichspflichtigen Landes - ohne die Steuereinnahmen der Gemeinden - abzüglich der abgeschöpften Ausgleichsbeiträge nicht unter den Durchschnitt[101] absinken. Falls diese Bedingung durch den Länderfinanzausgleich i.e.S. verletzt wird, ist der Fehlbetrag von den verbleibenden finanzstarken Länder im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge zu übernehmen. Nun kann es durchaus vorkommen, daß die modifizierte Ländersteuerkraft eines verbleibenden finanzstarken Landes nach der erfolgten Korrektur unter den Durchschnitt fällt. Hiernach müssen nun alle Länder, mit Ausnahme des betreffenden Landes, diesen Fehlbetrag im Verhältnis ihrer Finanzkraft und unter Berücksichtigung des bisher erfolgten Ausgleichstransfers aufbringen.

5.5 Berechnung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. für 1992

Die finanzstarken Länder Baden-Württemberg und Hessen trugen mit Zuweisungen von 1,5 Mrd. DM bzw. von 1,84 Mrd. DM das alte Länderfinanzausgleichs-

---

[101] Die Steuereinnahmen der Gemeinden sind darin nicht enthalten. Abweichend von §10 Absatz 1 und 2 FAG werden die ungewichteten Einwohnerzahlen der Länder zugrundegelegt. Demnach werden nicht die in §9 Absatz 2 FAG festgelegten Einwohnergewichte für Bremen und Hamburg zugrundegelegt, die den Stadtstaaten eine um 35% höhere Einwohnerzahl zugesteht. Vgl. näheres hierzu bei J. Michalk, 1989, a.a.O., S. 448f.

system i.e.S.. Die verbleibenden finanzstarken Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Hamburg lagen in der *„toten Zone“* oder wiesen wie bspw. Bayern mit einer Finanzkraft von 99,98% keine Ausgleichsberechtigung nach. Die höchsten Zuweisungen erhielten Bremen mit 747 DM pro Einwohner und das Saarland mit 397 DM pro Einwohner.[102]

Die Finanzkraft fast aller Länder wurde durch die Finanzausgleichszuweisungen auf mindestens 95% des Länderdurchschnitts angehoben.[103] Das Saarland lag mit einer Finanzkraft von 100,5% nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. sogar noch vor Niedersachsen (96,5%), Rheinland-Pfalz (96,4%) oder Schleswig-Holstein (96,4%), die vor dem Länderfinanzausgleich eine wesentlich höhere Finanzkraft aufwiesen als das Saarland. Als einziges Land blieb Bremen auch nach der 2. Garantieklausel gemäß §10 Absatz 3 FAG unter der Mindestgrenze von 95% des Länderdurchschnitts - eine Systemwidrigkeit. Die Finanzkraftmeßzahl von Hamburg nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. (97,2%) zeigte am deutlichsten den Umverteilungsprozeß des Länderfinanzausgleichssystems auf, nachdem diese vor der ersten Zerlegung bei einer Steuerkraft von 137,67% gelegen hatte.

6. Vertikaler Bedarfsausgleich mit horizontaler Wirkung (Bundesergänzungszuweisungen)[104]

Die Bundesergänzungszuweisungen bilden die letzte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Sie sind nach Artikel 107 Absatz Satz 3 GG nichts anderes als ein vertikales Element mit horizontalen Ausgleichseffekten. Im Gegensatz zur vertikalen Steuerverteilung orientiert sich die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen neben der Finanzkraft der Länder auch an deren Bedarfskriterien.[105]

Nach der verfassungsrechtlichen Sichtweise haben die Ergänzungszuweisungen die Aufgabe, die nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. noch bestehenden Unterschiede in der Finanzausstattung nachrangig zu verringern. Nach der herrschen-

---

[102] Zuweisungen und Beiträge des Länderfinanzausgleichs i.e.S. im Finanzausgleichsjahr 1992, Anhang 4

[103] Zuweisungen und Beiträge des Länderfinanzausgleichs i.e.S. im Finanzausgleichsjahr 1992, Anhang 4

[104] Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung in: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992, a.a.O., S. 13ff. und S. 108ff.; K. Littmann, 1991, a.a.O., S. 308ff.; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 213ff.; P. Selmer, Das BVerfGE an der Schwelle des finanzwirtschaftlichen Einigungsprozesses, in: Juristische Schulung, Heft 11, 1995, S. 982ff.; E. Gawel, W. Störmann, Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die Neuordnung der Finanzverfassung, in: List-Forum, 18(1992), S. 325ff.; Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 195ff.; W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 24f.

[105] Vgl. W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 24; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992 a.a.O., S. 14

den Lehre haben sie gegenüber dem Länderfinanzausgleich i.e.S. einen eher subsidiären Charakter.[106] Diese herrschende Rechtsmeinung wird jedoch durch die zunehmende Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs in den vergangenen Jahren in Frage gestellt.

Diese Art der Finanzzuweisungen trat erstmals 1967 auf. Die Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Damals wurden finanzschwachen Ländern Zuweisungen in einer bestimmten diskretionären Höhe von 100 Mio. DM eingeräumt, obwohl es die Möglichkeit ihrer Gewährung schon seit 1955 gab.[107] Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen stieg in den folgenden Jahren an und wurde ab 1974 in regelgebundener Höhe[108] finanzschwachen Ländern zugewiesen. Dadurch wurde die Mindestfinanzkraft über die im Länderfinanzausgleich i.e.S. garantierte Mindestgrenze von 95% noch weiter angehoben. Der ebenfalls diskretionär festgelegte Verteilungsschlüssel führte zu unterschiedlichen Auffüllbeträgen für die einzelnen Zuweisungen. Das Zuweisungsvolumen erhöhte sich von 550 Mio. DM (1973) um ein Vielfaches auf 3.662 Mio. DM (1992).[109]

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1986, das die bisherige Regelung für verfassungswidrig erklärte, führte zu einer Änderung des Verteilungsschlüssels. Die Beteiligung der Bundesergänzungszuweisungen an der Umsatzsteuer wurde ab 1988 auf 2% erhöht. Die Verteilung auf die finanzschwachen Länder wurde danach in zwei Schritten vorgenommen:

Zuerst erfolgte eine Verteilung der Ergänzungszuweisungen nach den Sonderbedarfen der Länder. Dabei regelte §11a Absatz 3 FAG, welche Länder in welcher Höhe Vorabbeträge für Sonderbedarfe wie die relativ hohen Kosten der politischen Führung und/oder die Haushaltsnotlage erhielten.[110] Die Kosten der politischen Führung waren für die staatliche Existenz jedes Landes unabdingbare Ko-

---

[106] Vgl. T. Mauntz, G. Dürig, R. Herzog: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, München 1987, Kommentar zu Artikel 107 GG, Rdnr. 72; P. Selmer, 1995, a.a.O., S. 148; H. Fischer-Menshausen, Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von W. Albers u.a., Bd. 2, Göttingen u.a.O., 1980, S. 660ff.

[107] Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 195; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O., S. 13

[108] Das Gesamtvolumen der Zuweisungen belief sich auf 1,5% des Umsatzsteueraufkommens.

[109] Die Entwicklung des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen und die Aufteilung auf die Empfängerländer seit 1967, in Anhang 5

[110] Nach §11a Absatz 3 FAG erhalten Bremen 100 Mio. DM (ab 1992: 50 Mio. DM), Rheinland-Pfalz 20 Mio. DM, Schleswig-Holstein 50 Mio. DM und das Saarland 175 Mio. DM (ab 1991: 100 Mio. DM) an Vorabbeträgen für die relativ hohen Kosten der politischen Führung. Das Saarland erhält weitere 75 Mio. DM für seine Haushaltsnotlage. Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 53

sten. Aus allokationstheoretischer Sicht waren sie unteilbar, weil sie mit abnehmender Bevölkerung nicht zurückgeführt werden konnten. Kleine Länder wie bspw. das Saarland oder Bremen wiesen daher überdurchschnittlich hohe Ausgaben je Einwohner auf, die für die politische Führung zu tragen waren.[111] Das Bundesverfassungsgericht hatte die Ausweisung dieses Tatbestands als Sonderlast im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen in seinem Urteil von 1986 ausdrücklich anerkannt.

Der verbleibende Rest wurde in einem zweiten Schritt an die finanzschwachen Länder entsprechend der Finanzkraft verteilt, die nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. am Bundesdurchschnitt fehlte (sog. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Dabei wurden die Fehlbeträge bis 99% der Ausgleichsmeßzahl[112] zu 100% und von 99% bis 100% der Ausgleichsmeßzahl zu 33,3% ausgeglichen.[113]

7. Das Zuweisungsvolumen des Länderfinanzausgleichs[114] im Finanzausgleichsjahr 1992

Das Gesamtvolumen des Länderfinanzausgleichs einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen betrug im Rechnungsjahr 1992 rd. 17 Mrd. DM. Die Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer in der zweiten Stufe der horizontalen Steuerverteilung stellte mit einem finanziellen Zuweisungsvolumen von 9,7 Mrd. DM (56,8%) die zentrale Länderfinanzausgleichsstufe dar. Der eigentliche Länderfinanzausgleich i.e.S. wies mit einem Zuweisungsvolumen von 3,4 Mrd. DM (19,7%) einen noch geringeren Anteil auf, als die vertikale Zuweisungskomponente der Bundesergänzungszuweisungen mit 3,7 Mrd. DM (21,5%).

Hamburg wurde unter der Berücksichtigung der Steuerzerlegung im Länderfinanzausgleich der höchste Betrag von 2.676 DM pro Einwohner abgeschöpft, obwohl es keine Beiträge innerhalb des Länderfinanzausgleichs i.e.S. leisten muß. Die Beiträge der anderen finanzstärkeren Länder wie bspw. Baden-Württemberg (-335 DM pro Einwohner), Hessen (-627 DM pro Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (-90 DM pro Einwohner) fielen gegenüber Hamburg deutlich ab. Das Saarland (+1.232 DM pro Einwohner) profitierte unter den finanzschwachen Ländern am stärksten von den Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs, gefolgt

---

[111] Zu einer detaillierteren Analyse ist in diesem Zusammenhang zu verweisen auf: W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 53ff. verwiesen.

[112] Maßgeblich sind die Finanzkraftverhältnisse der beiden vorausgehenden Jahre.

[113] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O., S. 14; W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 25

[114] Aufteilung des Zuweisungsvolumens des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Finanzausgleichsjahr 1992, Anhang 6

von Schleswig-Holstein (+953 DM pro Einwohner), Rheinland-Pfalz (+980 DM pro Einwohner) und Niedersachsen (+762 DM pro Einwohner).

8. Weitere vertikale Zuweisungen des Bundes an die Länder

Neben den Bundesergänzungszuweisungen erhalten die Länder sowie deren Gemeinden Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b, im Rahmen der Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG und im Rahmen der Geldleistungsgesetze nach Artikel 104a Absatz 3 GG. Diese sog. Mischfinanzierungsaufgaben sind nicht Bestandteil des Länderfinanzausgleichs. Sie verursachen dennoch Verteilungswirkungen, da die Zuweisungen nicht gleichmäßig auf die Länder erfolgen.

Der Bund wirkt gemäß Artikel 91a GG in drei verschiedenen Bereichen bei der Erfüllung von Länderaufgaben mit: dem Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.[115] Bis auf die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes[116] tragen Bund und Länder die Hälfte der Ausgaben.

Neben der gemeinsamen Bildungsplanung[117] von Bund und Ländern umfaßt die Gemeinschaftsaufgabe gemäß Artikel 91b GG die finanzielle Unterstützung des 1. Hochschulsonderprogramms zur Erweiterung von Ausbildungskapazitäten (150 Mio. DM für 1992), des 2. Hochschulsonderprogramms zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (166 Mio. DM für 1992) sowie ein Hochschulerneuerungsprogramm für die neuen Länder (500 Mio. DM für 1992).

Der Bund kann den Ländern und Gemeinden (einschl. der Gemeindeverbände) gemäß Artikel 104a Absatz 4 Satz 1 GG besonders bedeutsame Investitionen zu unterschiedlichen Förderungszwecken gewähren.[118] Die Finanzhilfen des Bundes an die Länder werden zweckgebunden für unterschiedliche Zielsetzungen vergeben: zum Ausgleich einer unterschiedlichen Wirtschaftskraft (Strukturhilfen), zur

---

[115] Nähere Einzelheiten zur Finanzwirksamkeit der Gemeinschaftsaufgaben siehe Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen 1992, S. 116ff.

[116] Nach Artikel 91a Absatz 4 Satz 2 GG trägt der Bund für die Ausgaben der Agrarstruktur und des Küstenschutzes mindestens die Hälfte der Ausgaben.

[117] Das gemeinsame Planungsziel von Bund und Ländern konzentriert sich u.a. auf die Förderung von Frauen im Bereich der Wissenschaft oder die Durchführung von Hochschulsonderprogrammen und des Erneuerungsprogramms für Hochschulen und Forschung in den neuen Ländern und Ostberlins.

[118] Die Finanzverfassung unterscheidet nach Artikel 104a Absatz 4 Satz 1 GG drei verschiedene Förderungszwecke: zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, zur Stadtsanierung und -entwicklung, für den sozialen Wohnungsbau und für die Studentenwohnraumförderung.[119]

Der Bund leistet mit den Finanzhilfen einen Beitrag zum Abbau regionaler wirtschaftlicher Strukturschwächen, um eine ausgeglichenere Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet zu schaffen. Die Strukturhilfen werden zweckgebunden nur an die Länder vergeben, deren Wirtschaftskraft gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner oder an der Arbeitslosenquote einen Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufweisen. Die Aufteilung unter den Ländern erfolgt nach einem Mischschlüssel. Die förderfähigen Maßnahmen beziehen sich ausschließlich auf Strukturverbesserungen in wachstumsorientierten Bereichen, bspw. der wirtschaftlichen Infrastruktur einschl. des Umweltschutzes, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Forschung und der Technologie. Für 1991 hatten die Länder rd. 4.700 Einzelvorhaben mit einem Gesamtvolumen von 4,5 Mrd. DM zur Förderung angemeldet.[120]

Das zum 1.1.1989 in Kraft getretene Strukturhilfegesetz[121] gewährte einer Reihe von alten Bundesländern - ausgenommen Hessen und Baden-Württemberg - zusätzliche Bundeshilfen zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft. Die mittel- bis langfristig geplante Förderung, die einen jährlichen Zuschuß von 2,45 Mrd. DM an die strukturschwachen Länder vorsah, wurde jedoch im Zuge der Finanzierung der neuen Länder aufgehoben. Für die alten Länder wurden für 1992 noch einmal Überbrückungshilfen gewährt.[122]

Die Bedeutung der Finanzhilfen wie auch der Gemeinschaftsaufgaben ist in den vergangenen Jahre gestiegen. Während die finanziellen Mittel zu Beginn der 80er Jahre noch 11,1 Mrd. DM (1982) betrugen, haben sie sich zehn Jahre mit 22,6 Mrd. DM (1992) fast verdoppelt.[123]

Die Geldleistungsgesetze nach Artikel 104a Absatz 3 GG nehmen, gemessen an den übertragenen monetären Transfers des Bundes, den stärksten Part unter den Mischfinanzierungstatbeständen ein. Bundesgesetze bestimmen, welchen finan-

[119] Vgl. hierzu Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1992, a.a.O., S.118f.

[120] Der Bundesanteil betrug dabei 2,6 Mrd. DM und der Länderanteil 1,9 Mrd. DM. Der Gesamtbetrag wurde zu 73% für die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur einschl. Umweltschutz, zu 8% für die berufliche Aus- und Weiterbildung, zu 8% für Forschung und Technologie und zu 11% für den Städtebau eingesetzt.

[121] Vgl. BGBl., 1988 I, S. 2358

[122] Bayern erhielt 51,6 Mio. DM, Bremen 23,5 Mio. DM, Niedersachsen 212,9 Mio. DM, Rheinland-Pfalz 88,8 Mio. DM, Saarland 36,6 Mio. DM, Schleswig-Holstein 82,3 Mio. DM und Nordrhein-Westfalen 246,8 Mio. DM. Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 198

[123] Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder (Mischfinanzierungen) in Mio. DM, Anhang 7

ziellen Anteil der Bund bei den Geldleistungen trägt, die von den Ländern ausgeführt werden. Bei einer Beteiligung von über 75% entfällt die Zustimmungspflicht des Bundesrates.

Zu den finanziellen Zuweisungen, die nicht direkt auf den Finanzausgleich gerichtet sind, zählen v.a. die Ausbildungsförderung, die Wohnungsbauprämien und das Wohngeld. Die finanziellen Leistungen des Bundes haben sich von 1982 bis 1992 mehr als verdoppelt, wobei einer der Hauptgründe in der Wiedervereinigung zu sehen ist. Nachdem die Leistungen aus dem Bundeshaushalt bei den Geldleistungsgesetzen noch zu Beginn der 80er 9,3 Mrd. DM betrugen, waren es schon 10 Jahre später 22,5 Mrd. DM (1992).[124]

[124] Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder (Mischfinanzierungen) in Mio. DM, Anhang 7

ZWEITES KAPITEL

ÖKONOMISCHE AUSEINANDERSETZUNG UM DEN BUNDESSTAATLICHEN FINANZAUSGLEICH IM VORFELD DER NEUREGELUNG VON 1992

I. AUSGANGSLAGE

Die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen standen auch nach den Finanzverfassungsreformen der vergangenen Jahre stets im Mittelpunkt finanzwissenschaftlicher Diskussionen. Kaum ein Bereich wurde in den letzten Jahren intensiver in der Wissenschaft diskutiert als der Länderfinanzausgleich. Die Auseinandersetzungen konzentrierten sich auf die verschiedenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, dessen Ausgestaltung in dieser wissenschaftlichen Arbeit schon vorgestellt wurden: die vertikale Steuerverteilung, die horizontale Steuerverteilung, der Länderfinanzausgleich i.e.S. und die Bundesergänzungszuweisungen.[1]

Der Beitritt der neuen Bundesländer regte die Diskussion um das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem in Deutschland erneut an. Das methodische Vorgehen in der Untersuchung des bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems war unterschiedlich. Grossekettler (1993), der Sachverständigenrat (1992) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (1992) konzentrierten sich auf das Kriterium der *„ökonomischen Sachgerechtigkeit"*, ähnlich wie auch schon Peffekoven (1987) einige Jahre zuvor. Andere wie bspw. Gottfried/Wiegard (1991, 1992) und Fuest/Lichtblau (1991) analysierten mögliche Verteilungsaspekte einer Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich und untersuchten das horizontale Ausgleichsverfahren nach rationalen Kriterien.[2]

Das Kapitel gibt einen Überblick von den wesentlichen Kritikpunkten in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um die Neuregelung des Länderfinanzaus-

---

[1] Diese Unterteilung bezieht sich auf den Aufsatz von Peffekoven (1987) an. Vgl. R. Peffekoven, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 181-228

[2] Vgl. H. U. Buhl/A. Pfingsten, Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg., 1991, S. 481-484, R. Taube, Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 70 Jg., 1990, S. 372-380; Th. Lenk, Alternative Modelle für einen künftigen Finanzausgleichsmechanismus, in: Arbeitspapier des Volkswirtschaftlichen Instituts der Technischen Hochschule Darmstadt, Darmstadt, 1992; P. Gottfried, W. Wiegard, Finanzausgleich nach der Wiedervereinigung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1991, S. 453-461; dies., Finanzausgleich zum Selberrechnen, in: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, hrsg. von E. Wegner, Finanzausgleich im vereinten Deutschland,, Marburg, 1992, S. 133-168; W. Fuest, K. Lichtblau, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Köln, 1991

gleichs. Gleichzeitig wird ein Anforderungskatalog abgeleitet, nach dem die Ergebnisse der Länderfinanzausgleichsreform 1995 zu überprüfen sind.

Auf eine detaillierte Analyse der Reformvorschläge[3] wird verzichtet, weil sie bei den Verhandlungen zur Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen keine Rolle spielten. Es sei aber in diesem Zusammenhang auf die Reformvorschläge des Sachverständigenrats (1990/1991) und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (1992) hingewiesen.[4]

II. ALLOKATIONSTHEORETISCHE UNZULÄNGLICHKEITEN DES PASSIVEN FINANZAUSGLEICHS - VERSTOß GEGEN DIE INSTITUTIONELLE SYMMETRIE

Die Entwicklung der finanzföderalen Beziehungen der Gebietskörperschaften seit 1949 ist mit einer Vermischung der Aufgaben- und somit auch der Ausgabenverantwortung einhergegangen. Der Bund hat die ihm vom Grundgesetz in Artikel 71 und 72 eingeräumte Gesetzgebungskompetenz genutzt, um regionale Aufgaben an sich zu ziehen[5] - ein klarer Verstoß gegen das Prinzip der Konnexität, weil die Nutznießer nicht mehr mit den Entscheidungsträgern übereinstimmen.[6] Diese

---

[3] Vgl. M. Burchard (1992), a.a.O., S. 585ff., der eine stufenweise Integration (Dauer: 10 Jahre) der neuen Länder in den Finanzausgleich vorschlägt. R. Hickel, Auf dem Weg zur Einheit, in: WSI-Mitteilungen, 45. Jg., 1992/9, S. 563ff. schlägt eine spätere Einbeziehung der neuen Länder vor. Diese soll erst erfolgen, wenn deren Finanzkraft 85% des westdeutschen Niveaus erreicht hat. Darüber hinaus gab es weitere Reformüberlegungen. Vgl. M. Kilian, Das System des Länderfinanzausgleichs und die Finanzierung der neuen Bundesländer, in: Juristenzeitung, 5/1991, Heft 9, S. 425ff.; St. Korioth, Die Finanzverfassung der neuen Bundesländer. Übergangsprobleme der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: DVBl., 10/1991, S. 1048ff.; R. Peffekoven, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 8/1990, S. 346ff.; ders., Reform muß neuen Ländern ab 1995 sichere Finanzausstattung garantieren, in: Handelsblatt, 27./28. November 1992; ders., Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, 1990, S. 507ff.

[4] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drucksache 11/8472, Ziffer 432-459; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., 1992

[5] Das im Grundgesetz eingeräumte Postulat der *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* führte zu einer Ansiedlung von ursprünglich bei Ländern angeordneten Aufgaben wie bspw. der Agrarstruktur, des Küstenschutzes, der Küstenfischerei, der Arbeitsvermittlung, der Krankenhäuser, der Krankenhauspflegesätze, der Bereitstellung von Kindergartenplätzen und der Besoldung von öffentlichen Bediensteten bei der zentralen Ebene.

[6] Vgl. St. Korioth, Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf, in: Wirtschaftsdienst, 1996, VII, S. 340; Ch. B. Blankart, 1994, a.a.O., S. 524ff.; K. Littmann, Probleme der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte zur Konjunkturpolitik, 41, 1993, S. 55f.; R. D. Postlep, Einige Thesen zur schleichenden Aushöhlung der Stellung der kommunalen Ebene im

spezielle Form des Auseinanderfallens von Entscheidungsträger und Kostenzahler wird in der Finanzwissenschaft als stiller oder unsichtbarer Finanzausgleich bezeichnet.[7]

Diese Mischfinanzierungsformen gingen an den strukturellen Bedarfslagen der nachgeordneten Ebene vorbei. Eine optimale Allokation der öffentlichen Güter wurde mit der Verletzung der Prinzipien des Fiskalföderalismus nicht erreicht. Sie hatten damit zeitweise den Charakter einer allgemeinen Subventionierung, die letztendlich zu einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Mittel führte.[8]

Die einzelnen Ebenen tragen bei Mischfinanzierungen nur eine Teilverantwortung. Lediglich ein Teil der Gesamtsumme ist aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Die Bereitschaft war daher groß, Ausgaben zu tätigen, die bei alleiniger Zuständigkeit nicht oder zumindest in bescheidenerem Umfang durchgeführt worden wären.[9]

Der Bund nutzte die Instrumente der Mischfinanzierung nicht nur zur Beteiligung an deren Aufgabenfinanzierung, sondern wie im Fall der Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a und 91b GG) auch zur Beteiligung an der Rahmenplanung für Hochschulbau, Städtebau und Küstenschutz. Dies wiederum führte gerade zu undurch-

---

föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungs- und Sitzungsberichte, Raumordnungspolitik in Deutschland, 1994, Hannover, S. 90ff.; R. Wendt, Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im *„sozialen Bundesstaat"*, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1993(4), Heft 1, S. 63ff.

[7] Dies gilt auch bei steuerlichen Erleichterungen für den sozialen Wohnungsbau, der bei Gemeinden zu Steuerausfällen führt. Der unsichtbare Finanzausgleich ist v.a. in den letzten Jahren zum Gegenstand heftiger Diskussionen geworden. Der Bund hat mit dem Steueränderungsgesetz 1992, dem Föderalen Konsolidierungsprogramm 1993, dem 1. und 2. SKWPG die Auszahlung der Arbeitslosenhilfe befristet und die damit einhergehende Erhöhung des Sozialhilfevolumens auf die Kommunen abgewälzt. Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 86, R. D. Postlep, 1994, a.a.O., S. 90f.; K. Littmann, 1993, a.a.O., S. 57; DIW-Wochenbericht, Finanzprobleme der neuen Länder und Finanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert, Nr. 25/1992, S. 325; K. Lammers, Die Bewältigung der finanziellen Folgen der deutschen Einheit - Bund und Länder gefangen im Gestrüpp der Finanzverfassung, in: Raumordnungspolitik in Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, 1994, S. 76ff.; H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, a.a.O., S. 181

[8] Vgl. R. Borell, 1991, a.a.O., S. 21ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992, a.a.O., S. 93ff.

[9] Die Tatsache, daß die Länder und ihre Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben teilweise aus Bundesmitteln finanzieren lassen, führt u.U. dazu, daß Aufgaben ohne Rücksicht auf die Kosten erfüllt werden. Der Externalisierungseffekt der Kosten blieb für die Geförderten immer eine Versuchung. Vgl. G. Kisker, Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die öffentliche Verwaltung, 19, 1977, S. 694f.; O. Barbarino, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, 1974, S. 109f.

schaubaren Entscheidungs- und Koordinierungsbürokratismen, die einen Anstieg der Verwaltungskosten bedeuteten.

Ähnlich sah es auch bei den Geldleistungsgesetzen aus (Artikel 104a Absatz 3 GG), die nicht zu einer dem Konnexitätsprinzip entsprechenden Aufgaben- und Ausgabenverantwortung einer Ebene führten. Die Durchbrechung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes (Artikel 104a Absatz 1 GG) wurde bspw. bei der Regelung des Bundessozialhilfegesetzes deutlich. Da es keine Lastenverteilungsregel gibt, müssen Länder und Gemeinden, die mit der Ausführung dieses Gesetzes betraut waren, auch die Kosten tragen. Dabei entstand eine Überforderung der Finanzkraft der Länder und der Kommunen.

Die Gewährung von Finanzhilfen (Artikel 104a Absatz 4 GG) schränkte die Autonomie[10] der Länder ein, weil eine Ablehnung aus politischen Gründen unmöglich wurde. Die Länder akzeptierten aus ihrer Sicht nachrangige Projekte, um die angebotenen Mittel auszuschöpfen. Der Bund wiederum besaß mit diesem Instrument eine umfassende Vollmacht zur Einwirkung auf die Länder- und Kommunalinvestitionen.

Die Vermischung der Verantwortlichkeiten überforderte die gesamtstaatlichen Finanzierungsmöglichkeiten[11] und führte zu einem Ausgabenanstieg, der meist mit einem Anstieg der öffentlichen Defizite einherging.[12]

---

[10] Mischfinanzierungen binden durchschnittlich 50% der für Investitionszwecke zur Verfügung stehenden Landesmittel in den Länderhaushalten. Vgl. R. Wendt, 1993, a.a.O., S. 69

[11] Ein einfaches Beispiel beschreibt diesen Sachverhalt treffend. Eine Gemeinde erhält zum Bau einer Straße öffentliche Zuschüsse des Landes und des Bundes von insgesamt 70%. Da der Bau der Straße mit einem Kostenvolumen von 10 Mio. DM angesetzt ist, muß die Gemeinde eine Summe von 3 Mio. DM aufbringen, um diese zu bauen. Selbst wenn der Wert der Straße für die Gemeinde nicht 10 Mio. DM beträgt, sondern nur 5 Mio. DM, wird diese Straße gebaut. Der Wert für die Gemeinde beträgt damit 5 Mio. DM, aber die Kosten für die Gesamtheit 10 Mio. DM. Nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten dürfte diese Straße nicht gebaut werden. Die Gesamtheit gibt mehr Geld aus, als sie ausgeben würde, wenn sie diese öffentlichen Güter selbst bezahlen müßten.
Nach diesem System handeln aber alle richtig: Der Bürgermeister, der für die Interessen der Bürger eintritt und für den der Bau der Straße rentabel ist; die Landesminister und Bundesminister, die im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe die finanziellen Mittel bereitstellen. Dennoch ist es ein System der gegenseitigen Ausbeutung und Aufblähung der Ausgaben. Vgl. hierzu W. Engels, Den Staat erneuern - den Markt retten, in: Staatsreform statt Wirtschaftslenkung, Bundesverband Junger Unternehmer (Hrsg.), 1981, Bonn, S. 47

[12] Die Maxime in den Landkreisen war lange Zeit: „*Eher macht man neue Schulden, als daß man Investitionzuschüsse verfallen läßt.*“ Vgl. R. Borell, 1981, a.a.O., S. 42

III. ALLOKATIONSTHEORETISCHE UNZULÄNGLICHKEITEN DES AKTIVEN FINANZAUSGLEICHS

1. Die vertikale Steuerverteilung[13]

Mit der Verteilung der aufkommensstarken Steuern wie der Körperschaft-, der Einkommen- und der Umsatz- bzw. der Mehrwertsteuer nach dem Verbundsystem wurde die Preislenkungsfunktion der Steuern außer Kraft gesetzt.

Die Gesetzgebungskompetenz über die Steuern - und damit das Steuerfindungsrecht - lag faktisch beim Bund; mit der Einschränkung nach Artikel 105 Absatz 3 GG, daß die Steuergesetze zustimmungspflichtig sind, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt. Die Norm des Artikel 105 GG bot aber für die Länder keinen Rahmen für die Verbesserung der allokativen Effizienz, sondern führte zur Einschränkung der Einnahmenautonomie von Ländern und Gemeinden.

Der Steuerverbund zehrte u.a. an der Finanzautonomie der Länder. Die Länder verfügten steuerpolitisch über keinen Handlungsspielraum, durch direkte steuerpolitische Maßnahmen den Finanzbedarf zur Bereitstellung notwendiger Aufgaben zu decken. Bei der Verteilung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer existierte kein Regelmechanismus, der den Ländern autonom eine Handlungsspielraum einräumen würde. Die Neufestlegung des Verteilungsschlüssels von Körperschaft- und Einkommensteuer war dabei an die Zweidrittel-Mehrheit einer Grundgesetzänderung gebunden. Die Bereitstellung der öffentlichen Güter entsprach nicht mehr der Einnahmenentwicklung.

Dieser Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz läßt sich an der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer aufzeigen. So konnten weiterhin in den Ländern Finanzkraftunterschiede durch die regional unterschiedliche Streuung der Einkommen- und Körperschaftsteuer auftreten. Finanzschwächere Länder hatten daher eine weitaus geringere Möglichkeit, selbstbestimmte Landesaufgaben zu finanzieren, wie dies bspw. bei den finanzstärkeren Ländern der Fall war. Stieg der

[13] Vgl. dazu die Auseinandersetzung über die vertikale Steuerverteilung: K.-M. Hettlage, Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung - Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung, hrsg. von der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer, Heft 14, Berlin 1956, S. 2-31, insbes. S. 26; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 184f.; W. Heckt, 1973, a.a.O., S. 68ff.; J. Hinnendahl, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1974, S. 114; K. Littmann, 1991, a.a.O., S. 31ff.

Anteil der fremdbestimmten Ausgaben[14], verbesserte sich automatisch die relative Position der finanzstarken Gebietskörperschaften.[15]

Das Verbundsystem läßt nur bei der Verteilung der Umsatzsteuer ein flexibles Systemelement für Bund und Länder zu, um aus ökonomischer Sicht auf die Veränderung der Struktur von öffentlichen Bedarfen zu reagieren.

Für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens sind nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 die sog. Deckungsquotenprinzipien entscheidend.[16] Es kommt bei der Berechnung nun aber darauf an, was unter *„laufenden Einnahmen"* und *„notwendigen Ausgaben"* zur Berechnung der Deckungsquote zu verstehen ist. Die Finanzverfassung jedenfalls gibt keine dementsprechende Definition des Rechtsbegriffes.[17]

Eine höhere Kreditfinanzierung zusätzlicher Ausgaben - wie bspw. durch die deutsche Einheit[18] - führte c.p. zu einem Absinken der Deckungsquote (d). Die verminderte Kreditquote konnte durch eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile ausgeglichen werden. Die andere föderative Ebene mußte ihre Ausgaben wegen der geringeren Umsatzsteueranteile reduzieren. Dieser Automatismus konnte durchbrochen werden, wenn die andere Ebene ihrerseits die Ausgaben erhöhte und somit dem Konsolidierungsdruck auswich. Die Finanzverfassung räumte damit eine durchaus rationale Verschuldungsstrategie der föderativen Ebenen ein, die gerade in der Situation der deutschen Einheit ihre empirische Evidenz gefun-

---

[14] Hier sind bspw. die Bundesauftragsverwaltung im Rahmen der Geldleistungsgesetze (Artikel 104a Absatz 3) und das Institut der Bundestreue, das den Ländern die Möglichkeit nimmt, das Besoldungsrecht eigenständig zu gestalten. Vgl. K. Littmann, 1991, a.a.O., S. 40

[15] Vgl. K. Littmann, 1993, a.a.O., S. 58

[16] Zur Berechnung der Deckungsquoten und deren Schwächen vgl. R. Peffekoven, 1985, a.a.O., S. 55-62; G. Wolf, 1982, a.a.O., S. 251ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern - Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56, Dezember 1995, S. 8ff.

[17] Zu der Diskussion in der Finanzwissenschaft siehe R. Peffekoven, 1985, a.a.O., S. 53ff.; G. Wolf, 1982, a.a.O., S. 251ff.; K.-H. Friauf, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: Juristische Arbeitsblätter, 1984, S. 618-629; W. Heckt, a.a.O., 1973, S. 57ff.; H. Fischer-Menshausen, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Probleme des Finanzausgleichs I, hrsg. von W. Dreißig, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/1, Berlin 1978, S. 135-165; H. Pagenkopf, 1981, a.a.O., S. 256ff.; W. Ehrlicher, 180, a.a.O., S. 683ff.; R. Wendt, 1990, a.a.O., S. 1021-1089, insb. Rn. 55ff.

[18] Vgl. O. Gandenberger, Staatsverschuldung und Fairneß zwischen den Generationen, Vortrag gehalten anläßlich der Jahrestagung der Görres-Gesellschaft in Dresden am 26. September 1995; S. 11f.; Bundesministerium der Finanzen, Neue Symmetrie zwischen einem leistungsfähigen Staat und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, März 1996

den hatte. Eine solche Regelung trug demnach zu einer Steigerung der Verschuldung und einem Ausgabenwettlauf zwischen Bund und Ländern bei.[19]

Die Verteilung der Umsatzsteuer wurde zu einem machtpolitischen Instrument der föderativen Ebenen.[20] An allokativ begründeten Erfordernissen waren sie nicht ausgerichtet. Damit bestand weder für den Bund noch für die Länder ein zwingender Anreiz, durch eine eigenständige Wirtschaftspolitik das Steueraufkommen zu erhöhen und eine rationale Wirtschaftspolitik zu betreiben.

2. Die horizontale Steuerverteilung

Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg kritisierten die Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer gemäß Artikel 107 Absatz 1 GG, weil das darin verankerte Verteilungsprinzip des örtlichen Aufkommens als ein Prinzip der örtlichen Wertschöpfung zu interpretieren ist.[21] Danach sollte die Lohnsteuer den Ländern zufallen, in denen die Wertschöpfung entsteht. Hamburg, das die Überprüfung von §5 Absatz 1 des Zerlegungsgesetzes in einem Normenkontrollantrag 1985 beantragte[22], verwies auf die negativen Spillovers, die mit der Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur (bspw. im Verkehrssektor) für die Pendler entstehen. Daher war eine Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip erforderlich.

Eine vergleichbare Situation lag auch bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer vor. Die Körperschaftsteuer, die am Geschäftssitz des Unternehmens erhoben wird, wird nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt. Gewerbebetriebe, die als Körperschaften nicht organisiert sind wie bspw. Ärzte, Rechtsanwälte oder Steuerberater zahlen Einkommensteuer, die am Wohnsitz veranlagt ist. Die Stadt-Umland-Problematik bringt es nun mit sich, daß die Gewerbetreibenden in den jeweiligen Stadtstaaten arbeiten oder dort ihre Praxis besitzen, aber auf dem um-

---

[19] G. Färber, Reform des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, 1993, S. 305-313; R. Wendt, 1993, a.a.O., S. 70f.; A. Oberhauser, Mehr selbstverantwortliche Finanzpolitik in den neuen Bundesländern durch eine Neuregelung des Finanzausgleichs, in: Finanzierung der deutschen Einheit hrsg. von J. Langkau, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1993, S. 81f.; K. Lammers, 1994, a.a.O., S. 77f.; H. D. von Löffelholz, Öffentliche Hilfen für die DDR unter Effizienzgesichtspunkten, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 41 (1990), S. 38ff

[20] Vgl. R. Peffekoven, 1985, a.a.O., S. 58f.

[21] Zur Auseinandersetzung um die Zerlegung der Lohnsteuer: Vgl. R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 186ff.; M. Heilmann, Krise des Finanzföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Verfassungsstreit der Länder über das Einnahmenverteilungssystem, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel, Nr. 17, 1987, Kiel, S. 43f.; P. Kirchhof, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, Köln, S. 7

[22] Vgl. Normenkontrollantrag der Freien und Hansestadt Hamburg, 1985, S. 17ff. und S. 35

liegenden Land wohnen.[23] Auch in diesem Fall gab es Verstöße gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.

Schon der Wissenschaftliche Beirat im Bundesministerium der Finanzen (1968) sah in der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl keinen hinreichenden Maßstab für regionale Unterschiede im Finanzbedarf. Dies wäre nur der Fall, wenn in allen Ländern die gleiche Versorgung mit öffentlichen Leistungen auch den gleichen Ausgabenbetrag nach sich ziehen würde.[24] Dies trifft jedoch zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern nicht zu. Der Konsum je Einwohner ist in den Stadtstaaten höher als in den Flächenländern, weil die erstgenannten in ihrer zentralörtlichen Funktion von den Umlandbewohnern als Einkaufszentrum genutzt werden. Mit jedem abwandernden Einwohner verlieren die Stadtstaaten einen Teil ihres Umsatzsteueraufkommens. Damit kommt es zu Spillover-Effekten, weil die Stadtstaaten die Infrastruktur zur Verfügung stellen, ohne die Kosten dafür voll internalisieren zu können.[25]

3. Der Umsatzsteuervorwegausgleich und seine Unzulänglichkeiten

Der Umsatzsteuervorwegausgleich war umstritten[26], weil er bereits einen echten Finanzausgleich vorwegnahm und sich nicht in das Kernsystem des dafür konzipierten Länderfinanzausgleichs i.e.S. einfügte. Die spezifische Aufgabe dieser 2. Stufe lag darin, die originäre Steuerkraft jedes Landes nach dem Prinzip des *„örtlichen Aufkommens"* zu erfassen. Durch das *„systemfremde Element"* der Ergänzungsanteile wurde der horizontale Finanzausgleichs verzerrt.[27] Die Anrechnung der Ergänzungsanteile in die originäre Steuerkraft der Länder führte zu negativen Kompensationen in der nachfolgenden Stufe des Länderfinanzausgleich

---

[23] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 7ff.; R. Hickel, 1991, a.a.O., S. 52ff.

[24] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1968, a.a.O., S. 51; Fuest/Lichtblau argumentierten ähnlich und schlugen vor, das Ländervolkseinkommen als geeigneten Indikator zu nehmen. Vgl. W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 50; M. Burchard, 1992, a.a.O., S. 582. Im Gegensatz dazu, H. Fischer, 1992, a.a.O., S. 26

[25] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 7

[26] Zu den einzelnen Kritikpunkten vgl. hierzu P. Kirchhof, 1982, a.a.O., S. 7; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 190f.; ders., 1985, a.a.O., S. 73ff.; ders., 1990, a.a.O., S. 494; ders., Persönliche allgemeine Abgabensteuer, in: F. Neumark, N. Andel und H. Haller (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Auflage, Tübingen, 1980, S. 417ff.; P. Renner, 1982, a.a.O., S. 369f.; M. Heilmann, 1987, a.a.O., S. 52

[27] Vgl. P. Kirchhof, 1982, a.a.O., S. 8; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 190ff.; ders., 1985, a.a.O., S. 71ff.; M. Heilmann, 1987, a.a.O., S. 52f.; ders., 1992, a.a.O., S. 63ff.; R. Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 494

i.e.S., weil die Erhöhung der Steuerkraft c.p. zu niedrigen Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich führte.[28]

Michalk (1989) analysierte in einer empirischen Untersuchung, daß die Korrektur der Verteilungsergebnisse des Umsatzsteuervorwegausgleichs durch die 1. Garantieklausel (§2 Absatz 3 Satz 2 FAG) zu Inkonsistenzen führte.[29] Er wies nach, daß die Garantieklausel nur einen Teil der finanzstarken Länder auf den Länderdurchschnitt anhob. Zuweisungspflichtige Länder sanken unter den Länderdurchschnitt, wenn sie den Länderdurchschnitt erreichten oder knapp darüber lagen. Damit kam es schon vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich i.e.S. zu einer Umkehrung der Finanzkraftreihenfolge und damit zu einem Verstoß gegen die Monotonieforderung.[30]

---

[28] Heilmann hatte in einer Modellbetrachtung nachgewiesen, daß bei einer Mindestauffüllquote von 95% die Anhebung der Steuerkraft von Niedersachsen durch Ergänzungsanteile (+ 399 Mio. DM) im nachfolgenden Länderfinanzausgleich i.e.S. durch eine verringerte Ausgleichszahlung von 270 Mio. DM teilweise kompensiert wurden. Vgl. M. Heilmann, 1987, a.a.O., S. 52; P. Gottfried, W. Wiegard, 1991, a.a.O., S. 456; R. Taube, Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., 1990, a.a.O., S. 376

[29] Vgl. hierzu J. Michalk, 1989, a.a.O., S. 446f., der die Auswirkung der Garantieklausel nach §2 Absatz 3 Satz 2 FAG berechnete.

[30] Vgl. hierzu J. Michalk, 1989, a.a.O., S. 446f.

4. Der Länderfinanzausgleich i.e.S. in der Kritik[31]

4.1 Zur Ausgestaltung der Finanzkraft

Die Anrechnung der Gemeindesteuerkraft bei der Ermittlung der Finanzkraft eines Landes war in der Finanzwissenschaft[32] und in der Politik[33] besonders umstritten.

Die Nivellierung der teilweise recht großen Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden führte zu einer Verschleierung der wahren Verhältnisse: Arme Länder erschienen reicher und reiche Länder erschienen ärmer, als sie es aufgrund der fiktiven Steuersätze eigentlich waren.[34] Der überhöhte Ansatz der Gemeindesteuern unterstellt eine höhere Finanzkraft der finanzschwachen Länder, die letztendlich zu geringeren Zuweisungen von den finanzstarken Ländern führte, als ihnen nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eigentlich zustand.

Empirische Untersuchungen wiesen nach, daß der Kommunalisierungsgrad[35] bei finanzschwachen Ländern geringer ausfällt, als bei finanzstarken Ländern. Inso-

---

[31] Vgl. R Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 193ff.; ders., Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1. Jg. 1990, S. 490ff.; ders., 1988, a.a.O., S. 399ff.; ders., 1991, a.a.O., S. 327ff.; M. Heilmann, 1987, a.a.O., S. 55ff.; Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 260ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, S. 65ff.; M. Burchard, 1992, a.a.O., S. 583ff.; D. Vesper, Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte sind programmiert, in: DIW-Wochenbericht, 25/92, S. 315ff.; C. Esser, 1992, a.a.O., S. 39ff.; H. Fischer, 1992, a.a.O., S. 27ff.; ders., 1989, a.a.O., S. 114ff.; W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 19f.; O.E. Geske, Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema, in: Wirtschaftsdienst, 1992/5, S. 250ff.; ders., Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 1993/2, S. 73ff.; H. Grossekettler, Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4, 1993, S. 92ff.; K. D. Henke, Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1993/4, Heft 1, S. 15ff.; W. Heun, 1992, a.a.O., S. 225ff.; R. Hickel, 1992, a.a.O., S. 563f.; ders., 1991, S. 44ff.; K. Littmann, 1991, a.a.O., S. 31ff.; ders., 1993, a.a.O., S. 59ff.; Th. Müller-Overheu, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der deutschen Einheit, 1992, Hamburg, S. 45ff.

[32] Zu der Diskussion um die Einbeziehung der Gemeindesteuern sei verwiesen auf: M. Heilmann, 1987, a.a.O., S. 56f.; R. Peffekoven, 1987, a.a.O, S. 196f.; P. Kirchhof, 1982, a.a.O., S. 89ff.; G. F. Schuppert, F. Dahrendorf, 1985, a.a.O., S. 24; R. Grawert, Die Kommunen im Länderfinanzausleich, 1989, Berlin, S. 53ff.; G. Färber, 1992, a.a.O., S. 92, Tabelle 2

[33] Einige nichtklagende Länder wie Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz forderten schon 1986 eine Reform. Vgl. R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 195

[34] Vgl. hierzu G. Färber, die das Realsteueraufkommen aus Grund- und Gewerbesteuern berechnet hat. Vgl. G. Färber, 1992, a.a.O., S. 92, Tabelle 2

[35] Der Kommunalisierungsgrad mißt den Dezentralisierungsgrad der Kommunen in einem Land. Je höher der Kommunalisierungsgrad desto dezentralisierter die Aufgaben- und Einnahmenverteilung in den Kommunen. Danach hat Nordrhein-Westfalen einen Kommunalisierungsgrad von 52,0%, Hessen einen Kommunalisierungsgrad von 49,1%, Baden-Württemberg von

fern sind steuerschwache Gemeinden in finanzschwächeren Ländern eher auf überdurchschnittliche Zuweisungen der Länder angewiesen, als die relativ steuerstärkeren Kommunen in den finanzstärkeren Ländern.[36]

Eine hälftige Anrechnung der Gemeindesteuerkraft kann daher den Finanzbedarf der finanzschwächeren Länder nicht widerspiegeln. Es liegt eindeutig ein Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vor. Ein Land, dessen Gemeinden keine vergleichbare Finanzkraft aufweisen, muß die fehlenden Anteile durch Zuweisungen finanzieren, wenn c.p. allen Gemeinden ein gleicher Finanzbedarf zugestanden wird. Die unzureichende Anrechnung der Gemeindefinanzkraft führt durch den Ausgleichsautomatismus des Länderfinanzausgleichs zu einer Bestrafung der finanzschwächeren Länder.[37]

4.2 Zur Ausgestaltung des Finanzbedarfs

Unter fiskalischen Äquivalenzgesichtspunkten sollte die Festlegung des Finanzbedarfs den notwendigen Finanzierungslasten entsprechen.

Gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen mit der Einwohnerveredelung bei der Ermittlung des Finanzbedarfs mögliche Agglomerationsnachteile internalisiert werden.[38] Aber den Agglomerationsnachteilen stehen auch -vorteile in Form von niedrigeren Transport- oder Informationskosten gegenüber.

Das historisch begründete Brecht'sche Gesetz verlor mit den Veränderungen in der neueren Zeit zunehmend an empirischer Evidenz. Abwasserbeseitigungen und Kläranlagen waren mittlerweile auch in dünn besiedelten Regionen vorzufinden. Allokationsineffiziente Verzerrungen durch sog. *„economies of scale"* gab es in dieser Hinsicht kaum noch. Selbst empirische Untersuchungen kommen zum Ergebnis, daß die Bevölkerungsdichte zunächst negativ mit den Pro-Kopf-Ausgaben korreliert. Eine Zunahme der Ausgaben je Einwohner i. S. von Brecht tritt erst bei

---

50,5% und Bayern von 49,4%. Saarland dagegen weist einen Kommunalisierungsgrad von 37,6% auf, gefolgt von Schleswig-Holstein (42,2%) und Rheinland-Pfalz (41,3%). Vgl. G. Färber, 1992, a.a.O., S. 90, Tabelle 1

[36] G. Färber (1992) wies in einer Untersuchung nach, daß die Zuschüsse der finanzschwachen Länder deutlich höher liegen, als die der finanzstarken Länder. Vgl. G. Färber, 1992, a.a.O., S. 92

[37] Vgl. K. Littmann, 1991, a.a.O., S. 308 Fn 3; K.-D. Henke, 1993, a.a.O., S. 18; Friedrich-Ebert-Stiftung, Finanzierung der deutschen Einheit - Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treuhandanstalt, in: Wirtschaftspolitische Diskurse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 26/1992, S. 19f.; G. Färber, 1992, a.a.O., S. 115; Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 260ff.

[38] Dabei wird davon ausgegangen, daß bspw. die Mieten oder die Grundstückskosten in Großstädten wesentlich höher sind.

einer hohen Bevölkerungsdichte ein.[39] Dies trifft auch auf das Argument einer zentralörtlichen Funktion von Gemeinden oder Stadtstaaten zu, die sich aus deren Aufgabenverantwortung für das Umland ableitet. Eine eindeutig nachweisbare und hinreichend abgesicherte Beziehung zwischen Einwohnerzahl und räumlicher Funktion einer Großstadt oder eines Stadtstaates konnte bisher nicht nachgewiesen werden.[40]

Die Zuweisungen auf der Basis gewichteter Einwohnerzahlen führten zu einer Verzerrung der optimalen räumlichen Verteilung.[41] Die räumliche Konzentration und die Ballungstendenz wurden über das effiziente Maß hinaus gefördert. Es kam zu einer Subventionierung von Ballungsräumen bei gleichzeitiger Benachteiligung der ländlichen und strukturarmen Räume. Dabei konnte es in den letztgenannten Regionen zu negativen externen Effekten kommen.[42]

Dennoch wurden die Einwohner der Stadtstaaten zusätzlich gewichtet. Dabei liegt auch hier ein Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vor, weil die Kosten zur Internalisierung der Spillovers nicht nur von Ländern finanziert werden, die Nutznießer von Spillins sind wie bspw. Niedersachsen oder Schleswig-Holstein. Auch andere Länder[43], wie bspw. Baden-Württemberg oder Bayern finanzieren diese Spillins, obwohl sie nicht davon profitieren.

---

[39] Vgl. W. Kitterer, a.a.O., 1994, S. 19; G. Färber, 1992, a.a.O., S. 109; H. Fischer, 1992, a.a.O., S. 28f.

[40] Vgl. K.-H. Hansmeyer, 1980, a.a.O., S. 125; H.-F. Eckey, P. Klemmer, 1988, a.a.O., S. 40f.; H. Zimmermann, U. Hardt, R.-D. Postlep, Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, 1987, Bonn, S. 251f.

[41] Vgl. W. Heun, Strukturprobleme des Finanzausgleichs: Finanzverfassungsrechtliche Integration der neuen Länder und die Frage der Reform der gesetzlichen Finanzverfassung, in: Der Staat, 31(1992), S. 228f.

[42] Bspw. durch Umweltschäden oder höhere Kriminalität. Vgl. K.-D. Henke, 1993, a.a.O., S. 18f.; R. Peffekoven, 1980, a.a.O., S. 631; ders., 1987, a.a.O., S. 204; W. Ehrlicher, Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, 1967, Hannover, S. 28; Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1990/91, Ziffer 451

[43] Zu der Auseinandersetzung um die Einwohnerwertung der Stadtstaaten Bremen und Hamburg sind v.a. M. Hummel und W. Leibfritz, Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, in: Ifo-Studien zur Finanzpolitik, 45, München 1986; H.-F. Eckey/P. Klemmer, 1988, a.a.O.; für die besondere Situation in Hamburg R. Hickel, B. Roth und A. Troost, Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem - Ursachen der Finanzkrise - Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich, Bremen, 1988; für die Situation in Bremen zu nennen. Darüber hinaus: Vgl. H. Rehhahn, Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., 1988, S. 273; R. Peffekoven, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 202; ders., 1985, a.a.O., S. 71ff; K. Littmann, G. Färber, Haushaltsnotlage und Bundesergänzungszuweisungen, Gutachten, erstattet dem Finanzminister des Saarlandes, 1988, S. 13; K. Littmann, 1990, Haushaltsnotlage als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: F.X.

Die aus allokationstheoretischen Aspekten gewollte Internalisierung der externen Effekte konnte mit deren Berücksichtigung nicht gelöst werden. Den Stadtstaaten und Niedersachen entstanden nicht nur Spillovers. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und der Zufluß von Kaufkraft führten auf der anderen Seite zu Spillins. Die Anrechnung von Sonderbedarfen brachte aber auch mit sich, daß Länder wie bspw. Bayern oder Baden-Württemberg, die nicht davon profitieren, Zuweisungen leisteten. Der Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz veranlaßte die Finanzwissenschaft, die weitere Berücksichtigung der Hafenlasten im Länderfinanzausgleich abzulehnen.[44]

Die Anrechnung der Hafenlasten führte aber auch zu distributiven Verzerrungen.[45] In diesem Zusammenhang wurde die Frage gestellt, warum die Anrechnung bspw. nicht auch für Binnenhäfen wie Duisburg, Ölimporthäfen wie Wilhelmshaven oder Flughäfen wie Frankfurt galt.[46]

Kops (1989) hatte in einer Untersuchung darauf hingewiesen, daß die Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich auch andere anzurechenbare Ausgaben als Sonderbedarf, wie bspw. Hochschullasten, Kohlelasten oder Sozialhilfelasten nach sich ziehen konnte.[47]

Bea und W. Kitterer (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen, S. 308, Fn. 4R..

[44] Vgl. S. F. Franke, Der Finanzausgleich: Problembereich im Spannungsfeld ökonomischer Rationalität und politischer Kompromißbildung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1989, 34, S. 74f.; K.-D. Henke, 1993, a.a.O., S. 17; M. Burchard, 1992, a.a.O., S. 594

[45] Peffekoven (1988) berechnete, daß die Nichberücksichtigung der Seehafenlasten im horizontalen Länderfinanzausgleich i.e.S. für Niedersachsen - das eine Anrechnung für den Hafen in Emden erhält - einen Gewinn von 3,8 Millionen DM erbringen würde. Finanzielle Einbußen stellte Peffekoven bei seinen Berechnungen nicht fest. Vgl. R. Peffekoven, Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv 1988, S. 399ff.

[46] Zur ausführlichen Diskussion vgl. M. Kops, 1989, a.a.O., S. 131f.; H. Rehhahn, 1988, a.a.O., S. 273, R. Peffekoven, Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv 1988, S. 399ff.; ders., 1990, a.a.O., S. 323ff.; P. Kirchhof, 1981, a.a.O., S. 112; H. Fischer-Menshausen, 1980, a.a.O., S. 660f.; P. Bartsch, H. Probst, Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 10, 1988, S. 537f.; H.-E. Böttcher, Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs - eine Replik, in: Wirtschaftsdienst, 4, 1989, S. 204ff.; R. Taube, 1990, a.a.O., S. 372ff.; G.F. Schuppert, F. Dahrendorf, 1985, a.a.O., S. 87ff.

[47] Vgl. hierzu M. Kops, 1989, a.a.O., S. 188f.; R. Peffekoven, 1988, a.a.O., S. 399ff.; ders., 1990, a.a.O., S. 323ff.; ders., 1987, a.a.O., S. 204ff.; H. Fischer, 1992, a.a.O., S. 30f.

4.3 Zur Ausgestaltung des Ausgleichstarifs

Das Ausgleichssystem führte für die Zahlerländer zu einer überproportionalen Abschöpfung der zusätzlichen Finanzkraft, die nicht mehr der eigenen Bedarfsdeckung zugeführt werden konnte. Die aus verteilungstheoretischen Gründen erfolgte Nivellierung führte zur Verzerrung der Anreizstrukturen bei finanzstarken und finanzschwachen Ländern.[48] Für die Empfängerländer handelte es sich im Umkehrschluß um fremde Mittel, die nicht ihrer eigentlicher Leistungskraft entsprachen.

Es kam nachweislich zu gravierenden Mängeln, weil die über dem Durchschnitt liegenden Länder[49] durch die Finanzierung der Fehlbeträge unter den Durchschnitt fallen konnten. Die Ländersteuergarantie nach §10 Absatz 3 FAG führte zu Fehllenkungen, wenn mindestens zwei der ausgleichspflichtigen Länder in der toten Zone lagen. Anstatt zu einer Annäherung der Finanzkraft der Länder konnte es zu einer Vertauschung der Finanzkraftreihenfolge innerhalb des Länderfinanzausgleichs i.e.S. kommen. Danach reichte das Volumen für die vorzunehmende Umverteilung nach §10 Absatz 3 Satz 2 FAG nicht aus, um alle Länder anzuheben.[50]

---

[48] Vgl. Zu den Auseinandersetzungen, vgl. P. Kirchhof, 1982, a.a.O., S. 191ff.; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 208ff.; J. Michalk, 1989, a.a.O., S. 446ff.; U. Rehhahn, 1988, a.a.O., S. 269ff.; P. Bartsch, H. Probst, 1988, a.a.O., S. 446; F. Neumark, Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs I, hrsg. von W. Dreißig, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 96/1, Berlin 1978, S. 165-175; H. Pagenkopf, Harmonisierungsgebote und Nivellierungsverbote im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Die öffentliche Verwaltung, 1979, S. 613-622, insb. S. 615; H. Fischer, Zur „*Reform*" des Länderfinanzausgleichs, in: WiST, Heft 3, S. 112ff.; S. F. Franke, 1989, a.a.O., S. 73ff.; K.-D. Henke, 1993, a.a.O., S. 17; C. Esser, 1992, a.a.O., Fn. 40f. und 64f.; D. Vesper, 1992, a.a.O., S. 322; H. D. von Löffelholz, Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit: Eine kritische Analyse des bundesdeutschen Finanzausgleichs in den vergangenen zwei Jahrzehnten, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte der Konjunkturpolitik, 41, 1993, S. 46f.; R. Wendt, 1993, a.a.O., S. 70; M. Burchard, 1992, a.a.O., S. 584; R. Eckertz, Der gesamtdeutsche Finanzausgleich im System des geltenden Verfassungsrechts, in: Die öffentliche Verwaltung, 46, 1993, S. 285ff.; R. Hickel, Föderaler Finanzausgleich im vereinten Deutschland nach 1995, in: WSI-Mitteilungen, 9/92, S. 568

[49] Dies betraf nicht die Länder, die in der „*toten Zone*" lagen. Diese wurden nicht herangezogen.

[50] Vgl. im Detail J. Michalk, 1989, a.a.O., S. 446ff.; R. Taube, 1990, a.a.O., S. 373ff.; R. Peffekoven, 1987, a.a.O., S. 209; Th. Müller-Overheu, 1992, a.a.O., S. 122

5. Die vertikalen Zuweisungen mit horizontaler Wirkung (Bundesergänzungszuweisungen)

Obwohl die Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen aus ökonomischer Sicht meist zweckgebunden erfolgte, gab es Aspekte, die kritisch gesehen werden müssen. Die Zuweisungen, die eher Übergangshilfen sein sollten, konnten ähnlich wie schon im Länderfinanzausgleich i.e.S. zu allokativen Verzerrungen führen. So konnten die Empfänger der Bundesergänzungszuweisungen ihre eigenen Einnahmen reduzieren, um zusätzliche Mittel durch den Bund zu erhalten. Dies führte zu einer Substitutierung der Einnahmen und würde daher eine Fehllenkung der Bundesergänzungszuweisungen nach sich ziehen.[51]

IV. ÖKONOMISCHE ANFORDERUNGEN AN EINE NEU-REGELUNG DER BUNDESSTAATLICHEN FINANZBEZIEHUNGEN

1. Ausgangslage

Der ökonomisch ausgerichtete Anforderungskatalog zum Länderfinanzausgleich untersucht die prinzipielle Angemessenheit einzelner Bestimmungen. Der erste Versuch, die bisherigen Finanzausgleichsregelungen anhand von formalen Kriterien zu untersuchen, ging auf Michalk (1989) zurück. Seine Analyse konzentrierte sich auf die Bestimmung der Garantieklauseln. Deren Auswirkung im Finanzausgleichssystem wird nach den Kriterien der Widerspruchsfreiheit und der Vollständigkeit überprüft.[52] In einer späteren Arbeit erweiterte Taube (1990) die Analyse auf das gesamte Finanzausgleichssystem und überprüfte dieses anhand eines erweiterten Kriterienkatalogs.[53] Das geltende Regelungssystem des Länderfinanzausgleichs verstieß dabei gegen nahezu alle Kriterien, die eine systematisch korrekte Regelung des Länderfinanzausgleichs festlegten.[54]

---

[51] Vgl. C. Esser, 1992, a.a.O., S. 76; M. Burchard, 1992, a.a.O., S. 584f.; W. Heun, 1992, a.a.O., S. 225

[52] Vgl. J. Michalk, 1989, a.a.O., S. 446ff.

[53] Taube (1990) untersucht das geltende Finanzausgleichssystem anhand des formalen Kriterienkatalogs nach Transparenz (Bestimmmungen sollen allgemeinverbindlich und damit durchschaubar sein), Vollständigkeit und Widerspruchsfreiheit (widerspruchsfreie Regelung aller denkbaren Situationen), Monotonie (Erhalt der Reihenfolge der Länder bezüglich der Finanzkraft je Einwohner), Stetigkeit (prozentual gleiche Änderungen der Finanzkraftmeßzahl bei allen Ländern lassen die relative Position der Länder nach Finanzausgleich unverändert), Geeignetheit (auch einzelne Regelungen sind geeignet, das mit ihnen bezweckte Ziel zu erreichen). Vgl. R. Taube, 1990, a.a.O., S. 372ff.

[54] Vgl. R. Taube, 1990, a.a.O., S. 372ff.

Die Aufdeckung von Inkonsistenzen durch die formale Beweisführung bei Michalk (1989) und Taube (1990), durch die ökonomische Analyse u.a. von Peffekoven (1987) und durch Simulationen eines Länderfinanzausgleichsmodells bei Fuest/Pfingsten (1991) und Gottfried/Wiegard (1991, 1992) verdeutlichte, daß das bislang verwendete Finanzausgleichsverfahren dringend einer Reform bedurfte.

Die Verknüpfung dieses Problembereiches mit dem Problembereich einer anstehenden Integration der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem soll sich neben ökonomischen Anforderungen auch an operationalisierbaren Kriterien orientieren. Daraus ergibt sich die Berechtigung unterschiedlicher Ansätze, die die angestrebten Ausgleichsziele rational mit den dafür einsetzenden Instrumenten verknüpfen.

Das Anforderungsraster eines rationalen Finanzausgleichs stellten Buhl/Pfingsten (1991) und Fuest/Lichtblau (1991) auf. Andere Konzeptionen wie der eines kostenorientierten Länderfinanzausgleichs von Föttinger/Spahn (1993), die eine Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs nach dem Leistungsfähigkeitsprinzips forderten, spielten in der wissenschaftlichen Diskussion eine eher marginale Rolle.[55]

2. Anforderungsraster für die Beurteilung des Länderfinanzausgleichs

Ökonomische Maßstäbe eines Länderfinanzausgleichs stellen Maximen dar, denen alle Finanzausgleichssysteme genügen sollten. Sie definieren einen ordnungspolitisch vertretbaren Lösungsrahmen für die Ausrichtung des Finanzausgleichssystems. Grossekettler (1993) konzentrierte sich bei der Aufstellung der ökonomischen Maßstäbe auf die Verteilung der Einnahmenkompetenzen und die Umverteilung der Primäreinnahmen, die den aktiven Finanzausgleich begrenzen.[56] Die Beschränkung dieses ordnungsrechtlichen Rahmenkatalogs auf die mögliche Ausgestaltung des aktiven Finanzausgleichs begründete Grossekettler damit, daß eine grundlegende Neuverteilung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz innerhalb des passiven Länderfinanzausgleichs nicht zu erwarten ist.[57]

Mit der Zielsetzung, der Ausgestaltung eines Ausgleichsverfahrens eine rationale Grundlage zu geben, formulierten Buhl/Pfingsten einen *„axiomatischen"* Ansatz.

---

[55] Vgl. W. Föttinger, P.B. Spahn, Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, 1993, S. 237ff.

[56] Vgl. hierzu H. Grossekettler, Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1993 (4), S. 91ff.

[57] Vgl. Beurteilungsmaßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich nach Grossekettler, Anhang 8

Beide vervollständigten damit einen schon früher aufgestellten Anforderungskatalog an ein rationales Finanzausgleichssystem.[58] Die Langfristigkeit des *„axiomatischen"* Anforderungskatalogs wurde schon aus der von den Autoren gewählten Bezeichnung der *„Zehn Gebote"* für das Finanzausgleichsverfahren deutlich. Der Anforderungskatalog konzentrierte sich dabei auf den horizontalen Finanzausgleich i.e.S. einschließlich des Umsatzsteuervorwegausgleichs.[59]

Fuest/Lichtblau formulierten dagegen in ihrem Ansatz eher allgemeine Postulate eines rationalen Finanzausgleichssystems.[60] Die Anforderungen bewegten sich auf einer Ebene mit ökonomischen und finanztechnischen Kriterien, die in ihrer konsequenten Anwendung zu einem effizienten und widerspruchsfreien Ausgleichsverfahren führen würden. Wie schon beim *„axiomatischen"* Ansatz von Buhl und Pfingsten gab es auch bei diesem Ansatz Bedenken hinsichtlich der Anwendbarkeit in einem politischen Entscheidungsprozeß.[61]

Lenk (1993) kommt die dankenswerte Aufgabe zu, die unterschiedlichen Veröffentlichungen zum rationalen Finanzausgleichssystem in eine *„begriffliche Einheitlichkeit"* überführt zu haben.[62] Von der primär abstrakten Ebene bis zu den spezifischen Anforderungen an das Länderfinanzausgleichssystem hat Lenk ein systematisches und vollständiges Anforderungsprofil herausgearbeitet.[63]

Die Anforderungen sind nach inhaltlicher Zusammengehörigkeit in Gruppen zusammengefaßt und nach sachlogischer Abhängigkeit geordnet. In der systematischen Hierarchie steht die normative Anforderung an oberster Stelle, die verfahrenstechnischen Anforderungen an unterster Stelle. Die Ebene der normativen Anforderungen schließt die verfassungsrechtliche Seite ein, weil die Gesetzgebung bestimmten normativen Bedingungen unterliegt, deren inhaltliche Festlegung wiederum das Länderfinanzausgleichsgesetz determiniert. Der allgemein gehaltene Rahmen der ersten Ebene wird durch die folgenden Stufen zunehmend konkretisiert. Die nächste Ebene versucht die normativ begründeten Vorgaben in einen systematischen Ansatz eines Axiomensystems umzusetzen. Die letztlich angestrebten Ausgleichsziele sollen logisch-rational mit den dafür einzusetzenden Instrumenten und Regelelementen verknüpft werden. Die mit den Regelelementen

---

[58] Vgl hierzu, H.-U. Buhl, A. Pfingsten, Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N.F., Bd.44, 1986, S. 99ff., H.-U. Buhl, Ein finanzwissenschaftlich-methodischer Diskussionsbeitrag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 44, 1986, S. 476ff.

[59] Vgl. Axiomatischer Anforderungskatalog nach Buhl/Pfingsten (10 Gebote), Anhang 9

[60] Vgl. hierzu W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 12ff.

[61] Vgl. Rationaler Anforderungskatalog für ein Länderfinanzausgleichssystem nach Fuest/Lichtblau, Anhang 10

[62] Vgl. Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 217ff.

[63] Vgl. Anforderungen an eine gesetzliche Regelung des Länderfinanzausgleichs nach Lenk (1993), Anhang 10a

verfolgten Ziele sollten mit den bestmöglichen und effizientesten Instrumenten erreicht werden.

Die damit verbundenen durchführungstechnischen Anforderungen der dritten Ebene, die mit der praktischen Durchführung verknüpft sind, schließen das allgemeine Anforderungsraster. Die vierte und letzte Ebene umschließt letztendlich nur noch einen Teil der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, den Finanzausgleich unter den Ländern. Die Verfahrensanforderungen sollen einen Gradmesser für die Umsetzung des in Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 GG festgelegten *„angemessenen Ausgleich"* zwischen den Länder sein.

Innerhalb dieser Hierarchie erfolgt - ähnlich wie in der Mathematik[64] - eine weitere Untergliederung zwischen den unabdingbaren und den wünschenswerten Eigenschaften. Somit kristallisiert sich ein Kernanforderungsraster für die Überprüfung des Finanzausgleichsverfahren 1995 nach rationalen Kriterien heraus: Verfassungsmäßigkeit, Vollständigkeit, Widerspruchsfreiheit, Geeignetheit, Praktikabilität, Transparenz, (strenge) Monotonie, Stetigkeit, (geringe) Sensitivität.

[64] Die Mathematik trifft für die theoretische Analyse die Unterscheidung zwischen notwendiger und hinreichender Bedingung.

DRITTES KAPITEL

DIE POLITISCHEN AUSEINANDERSETZUNGEN UM DIE NEUREGELUNG DES FINANZAUSGLEICHS 1995

I. WEICHENSTELLUNGEN AUF DEM WEG DER INTEGRATION DER NEUEN LÄNDER (NOVEMBER 1989 - SEPTEMBER 1990)

1. Problemstellung

Der Fall der Mauer am 9. November 1989 führte zu einer Zäsur im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland. Die machtpolitischen Strukturen und Entscheidungsprozesse zwischen Bund und Ländern veränderten sich. Kurz nach der Maueröffnung legte Bundeskanzler Kohl im Deutschen Bundestag am 28. November 1989 ein Zehn-Punkte-Programm vor, das den Handlungsrahmen der Bundesregierung auf dem Weg zur Wiedervereinigung absteckte. Dabei sollten konföderative Strukturen zwischen beiden deutschen Staaten in Deutschland entwickelt werden, um eine einheitliche bundesstaatliche Ordnung zu schaffen.[1]

Neben der Einführung des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens durch den ersten Staatsvertrag zur Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der DDR und der BRD waren auch die Fragen der zukünftigen Staatsaufgaben neu zu definieren. Die föderativen Strukturen der alten Bundesrepublik Deutschland sollten auf den Osten übertragen werden. Dies erforderte nicht nur die Neufestlegung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen auf die verschiedenen Haushaltsebenen, sondern auch die endgültige Festlegung der zukünftigen Finanzbeziehungen im föderalen Gefüge. Mit der Verabschiedung des Einigungsvertrages sollte dies erfolgen.

Die Finanzwissenschaft versuchte die finanziellen Konsequenzen einer vollständigen Integration der neuen Bundesländer in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem mit Hilfe von Simulationsmodellen zu berechnen, um die monetären Vor- und Nachteile für die beteiligten Länder zu quantifizieren. Durch die Variierung der Ausgangsdaten (Einwohnerzahlen, Steueraufkommen, Pauschalansätze) und der Berechnungsregeln (Tarifsätze, Garantieklauseln, Veredelungsfaktoren, Mindestniveaus) wurden mögliche Auswirkungen einer Integration der

---

[1] Unter Punkt 5 des 10-Punkte-Programms erklärt der Kanzler gegenüber dem Parlament: *„Wir sind aber auch bereit, noch einen entscheidenden Schritt weiterzugehen, nämlich konföderative Strukturen zwischen beiden deutschen Staaten in Deutschland zu entwickeln mit dem Ziel, danach eine Föderation, das heißt eine bundesstaatliche Ordnung in Deutschland zu schaffen.“* Vgl. Th. Waigel, M. Schell, Tage, die Deutschland und die Welt veränderten - Vom Mauerfall zum Kaukasus, Die deutsche Währungsunion, 2. Auflage, München, 1994, S.12

neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich überprüft.[2] Aber auch die Inkonsistenzen im bestehenden Regelwerk, bspw. der Umsatzsteuervorwegausgleich oder der Länderfinanzausgleich i.e.S. konnten damit aufgedeckt und empirisch nachgewiesen werden.[3]

Die Simulationsmodelle bildeten eine erste Grundlage für die verteilungspolitischen Effekte einer Ausdehnung des bisherigen Finanzausgleichssystem auf die Beitrittsländer und zeigten mögliche Grenzen auf. Nach den Berechnungen von Fuest/Lichtblau wäre das Volumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. einschl. des Umsatzsteuervorwegausgleichs von bisher 5,4 Mio. DM auf 27,9 Mio. DM angestiegen.[4]

Das Finanzausgleichsmodell von Gottfried/Wiegard (1991) berechnete die Verteilungswirkungen bei einer uneingeschränkten Integration der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem und verglich die Ergebnisse mit der interimistischen Finanzausgleichslösung durch den Fonds Deutsche Einheit für die neuen Länder.[5]

Die vollständige Einbeziehung der ostdeutschen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem hätte zu *„Umkippeffekten“* in der Länderrangfolge geführt.[6] Unerwünschte disincentive-Wirkungen für die ausgleichsberechtigten und die ausgleichspflichtigen Länder wären die Folge gewesen.

Der Übergang vom bisherigen System in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich führte nach den Berechnungen von Fuest/Lichtblau (1991) zu erheblichen Fehlallokationen. Aus verteilungspolitischer Sicht führte die Ausdehnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf die neuen Länder zu einer relativ stärke-

[2] Zu nennen sind hier die Berechnungen von Fuest/Lichtblau (1991) und Gottfried/Wiegard (1991). Vgl. W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 34ff.; P. Gottfried, W. Wiegard, Finanzausgleich nach der Vereinigung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1991, S. 453ff.; dies., 1992, a.a.O., S. 133ff.

[3] Vgl. M. Heilmann, 1992, a.a.O., S. 72ff.

[4] Vgl. Finanzausgleichsleistungen nach Einbeziehung der neuen Länder in 1990, Anhang 11

[5] Die Mindereinnahmen der alten Länder belaufen sich demnach auf 28 Mrd. DM im Jahr. Bei den Berechnungen zeigt sich aber auch, daß die interimistische Finanzausgleichsregelung über den Fonds Deutsche Einheit bei weitem kein ausreichender Ersatz für den Ausschluß der neuen Länder von einem gesamtdeutschen Finanzausgleich darstellt. Die östlichen Bundesländer würden mit dieser Lösung bis 1994 mehr als 30 Mrd. DM durch die interimistische Finanzausgleichsregelung verlieren. Der Betrag von 30 Mrd. DM wurde von Gottfried/Wiegard auf den Gegenwartswert abdiskontiert. Vgl. hierzu Th. Erthle, der sich näher mit den Finanzierungsalternativen des deutschen Einigungsprozesses in seiner Diplomarbeit befaßt hat. Vgl. Th. Erthle, Die Bildung öffentlicher *„Nebenhaushalte“* zur Finanzierung des deutschen Einigungsprozesses - Darstellung und kritische Würdigung, Diplomarbeit, vorgelegt am 16.12.1992 bei Prof. H.-H. Francke, Freiburg, S. 44ff.

[6] Vgl. Veränderung der Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleichsjahr 1990, Anhang 12

ren Belastung der alten finanzschwachen Länder.[7] Bis auf die Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland wären alle anderen alten Länder zu Zahlern geworden.

Nach diesen Berechnungen wäre der bestehende Finanzausgleichssystem kein ökonomisch adäquates Regelsystem gewesen, um einzelne Bundesländer mit derart unterschiedlicher Finanz- und Wirtschaftskraft in ein gemeinsames System einzubinden.

2. Die politischen Auseinandersetzungen um die sofortige Integrationslösung

2.1 Der erste Staatsvertrag als Beratungsgegenstand von Bund und Ländern (16. Mai 1990)

2.1.1 Die Strategie des Bundes - Fortsetzung des Entscheidungszentralismus der 80er Jahre

Der Bundesregierung kam in dieser Situation zugute, daß für die Verabschiedung des 1. Staatsvertrages sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat die absolute Mehrheit genügte.

Die Länder zerfielen in zwei Lager, die die jeweiligen Parteiinteressen widerspiegelten. Die CDU-regierten Länder Hessen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und das CSU-regierte Bayern kooperierten in dieser wichtigen Frage wie schon in den vergangenen Jahren zuvor mit der Bundesregierung. Die CDU-regierten Länder waren über das CDU-Präsidium unmittelbar von den Verhandlungen zwischen beiden deutschen Staaten unterrichtet worden und somit - neben der Unterrichtung über den Bundesrat - am Entscheidungsprozeß über die Parteienebene beteiligt.[8] Der Entscheidungszentralismus fand vorerst seine Fortsetzung.

---

[7] Vgl. Gesamtbelastung der alten Bundesländer durch Einbeziehung der neuen Länder in das bisherige Finanzausgleichssystem 1990, Anhang 13. Vier der fünf Länder mit einer unterdurchschnittlichen originären Finanzkraft (Bayern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein) müssen eine überdurchschnittliche Belastung tragen. Ihr Quotient aus relativer Quote und relativer Position in der Finanzkraft ist größer als 100. Drei der fünf starken Länder haben eine eher unterdurchschnittliche Belastung, insbesondere Baden-Württemberg und Hessen.

[8] Eine Äußerung des bremischen Bürgermeisters Wedemeier verdeutlicht die unterschiedliche Informationspolitik der Bundesregierung über den Verhandlungsstand zur deutschen-deutschen Einheit: *„Im innerdeutschen Ausschuß (Hinweis: Späth war der Vorsitzende des innerdeutschen Ausschusses) hat der Vorsitzende...Späth gesagt.....er verstehe uns nicht, er habe jeden zweiten Tag die neuesten Änderungsvorschläge der Bundesregierung auf dem Tisch gehabt.... Wir jedenfalls haben nicht jeden zweiten Tag neue Vorschläge der CDU auf dem Tisch*

Die SPD-regierten Länder Saarland, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen blieben von den Verhandlungen mehr oder weniger ausgeschlossen. Die Bundesregierung versuchte durch die Einrichtung ständiger Gespräche der Chefs der Staatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes Rudolf Seiters einen Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern zu gewährleisten. Sie war davon überzeugt, daß diese *„pragmatischen Formen politischer Konsultationen zwischen Bund und Ländern unter entsprechender Beteiligung der Länder der Dynamik der Entwicklung und den verfassungspolitischen Entscheidungen gerecht"* wurden.[9] Eine Verhärtung der politischen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, die ein Verzögern des Integrationsprozesses nach sich gezogen hätte, wurde mit dieser taktischen Variante des Bundes bewußt vermieden.[10]

2.1.2 Die Reaktion der Länder

Das Ergebnis der Simulationsrechnung einzelner Länder[11] veranlaßte die restlichen alten Bundesländer, sich frühzeitig und deutlich gegen die Einbeziehung der zukünftigen ostdeutschen Länder in den bestehenden Finanzausgleich unter den Ländern auszusprechen.[12]

---

gehabt. Hier hat es offenbar auch unterschiedliche Informationsstränge gegeben." Vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 613. Sitzung, S. 276

[9] Der Chef des Bundeskanzleramtes, Seiters legte diesen Zusammenhang in seiner Rede vor dem Bundesrat am 16. Februar 1990 dar. Vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 609. Sitzung, S. 3f.

[10] Diese Taktik der Bundesregierung beschränkte sich nicht nur auf die Verhandlungen zum Staatsvertrag, sondern auch auf die Verhandlungen zum Einigungsvertrag. Der damalige Innenminister Schäuble (CDU) schreibt dazu: *„Das von mir gewählte Verfahren bewährte sich. Auf der einen Seite waren die Diskussionselemente hinreichend formuliert, so daß sowohl zu starke Festlegungen als auch politische Verhärtungen etwa zwischen Bund und Ländern oder Regierung und Opposition vermieden wurden. Auf der anderen Seite fühlten sich Länder wie Bundestag durch die Bundesregierung früh und damit rechtzeitig und umfassend informiert."* Vgl. W. Schäuble, Der Vertrag - Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, 1991, S. 115 Anders dagegen der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Johannes Rau (SPD) anläßlich einer Rede vor dem Bundesrat. Er führte dazu aus *„daß die Bundesrepublik Deutschland eine Schöpfung der Länder ist, nicht umgekehrt."* Vgl. Rede von Ministerpräsident Rau, Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 613. Sitzung, S. 264.

[11] Niedersachsen und Baden-Württemberg kamen in unabhängigen Berechnungen zum Ergebnis, daß die alten Länder über einen Finanzausgleich jährlich 10-20 Mrd. DM in die zukünftigen ostdeutschen Länder transferieren müßten. Vgl O.-E. Geske, Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, in: Wirtschaftsdienst 1991/I, S. 34f.; Auch Nutznießer des Ausgleichs müßten zahlen, in: Die Welt vom 26. Februar 1990

[12] In diesem Zusammenhang sei auf die Äußerungen der schleswig-holsteinischen Finanzministerin Simonis und des Finanzministers der Freien und Hansestadt Hamburg Krupp verwiesen,

In dieser Zeit wurde in den Äußerungen verschiedener westdeutscher Ländervertreter deutlich, daß bei der Integration der ostdeutschen Länder in die bisherigen bundesstaatlichen Finanzbeziehungen des bisherigen Länderfinanzausgleichs eine Übergangslösung befürwortet wurde. Die Motive der Länder waren unterschiedlich: Die Länder Schleswig-Holstein, Bremen, Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verwiesen auf ihre beim Bundesverfassungsgericht[13] anhängige Klage zur Reform des Länderfinanzausgleichs. Die finanzstarken Länder Hessen und Baden-Württemberg kritisierten die Übernivellierungstendenzen innerhalb des Länderfinanzausgleichs[14] und forderten eine Neugliederung des Bundesgebietes. Eine Ausweitung des Länderfinanzausgleichs auf die zukünftigen Länder Ostdeutschlands wurde aber auch von ihnen abgelehnt.[15]

Beide Lager spielten auf Zeit. Sie wollten die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten und danach in einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ihre Interessen durchsetzen.

Zwischen Bund, Ländern und der DDR bestand kein Zweifel, daß in den Haushalten der Gebietskörperschaften der bisherigen DDR durch die Einführung der sozialen Marktwirtschaft mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 Defizite entstehen würden. Den Weg einer Kreditfinanzierung wollte man ebensowenig gehen wie den der Anhebung von Steuern. Der Bund suchte daher nach anderen Wegen, um den steigenden Ausgaben zu begegnen.

Es lag im Interesse des Bundes, die bisherige Umsatzsteuerverteilung zum 1. Januar 1991 zu revidieren. Der Bund verlangte von den Ländern die Absenkung ihres Umsatzsteueranteils von bisher 35% auf 29%, damit seine Anteile von bisher

---

die eine Übergangslösung befürwortete. Vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 610. Sitzung, S. 114ff.

[13] Vgl. Finanzministerin H. Simonis am 16. März 1990 im Bundesrat: „*Ich glaube, sie machen einen Fehler, wenn sie davon ausgehen, daß das brüchige Fundament des Länderfinanzausgleichs einfach übertragen werden kann. Sie haben offensichtlich immer noch nicht richtig begriffen, wie ernst es den Ländern.....mit ihren Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht ist.*" Deutscher Bundesrat, Stenographischer Bericht, 1990, 610. Sitzung, S. 114.
Der saarländische Ministerpräsident Lafontaine forderte eine grundlegende Reform der Finanzverfassung, die v.a. die Haushaltsnotlage des Saarlandes berücksichtigte. Vgl. Regierungserklärung des saarländischen Ministerpräsidenten Lafontaine am 14. März 1990.

[14] Der baden-württembergische Finanzminister Palm sah im Länderfinanzausgleich die Gefahr der Übernivellierung. Nach einer Untersuchung des Finanzministeriums Baden-Württemberg standen die finanzstarken Länder nach Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Strukturhilfe an achter Stelle. Rede von Finanzminister Palm, vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 611. Sitzung, S. 141; Finanzausgleichssystem soll neu geordnet werden, in: Die Welt vom 16. März 1990; Wallmann für eine Neugliederung der Bundesländer, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. April 1990

[15] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.1990

65% auf 71% erhöht werden konnten.[16] Der Bund sah darin die Möglichkeit, zusätzliche Ausgaben für Transfers nach Ostdeutschland und für die erhöhten Abführungsbeiträge an die Europäische Gemeinschaft zu decken.[17]

Gleichzeitig unterbreitete Finanzminister Waigel auf der Finanzministerkonferenz der Länder am 20. April 1990 den Vorschlag einer gemeinsamen Finanzverantwortung von Bund und Ländern bei der Deckung des Haushaltsdefizits der DDR.[18] Nach einer Grobschätzung des Bundesfinanzministeriums würden die Defizite des DDR-Haushaltes im Haushaltsjahr 1990 20 Mrd. DM bis 40 Mrd. DM und im Haushaltsjahr 1991 40 Mrd. DM bis 60 Mrd. DM betragen.[19] Diese Zahlen - d.h. maximal 60 Mrd. DM für 1991 - wurden seit der Finanzministerkonferenz vom 20. April 1990 zur Richtgröße für die Höhe der Kosten, die von den Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland für den deutsch-deutschen Einigungsprozeß aufzubringen waren.[20]

Aus der Sicht der finanzstarken Länder Hessen und Baden-Württemberg war es nicht hinnehmbar, daß der Bund seinen politischen Gestaltungsspielraum ausweitete und diesen über den vertikalen Einnahmenausgleich finanzierte.[21] Beide Länder schlugen daher vor, die zusätzlichen Ausgaben des Bundes durch die Aufhebung der Strukturhilfen an die finanzschwachen Länder und die Reduzierung des finanziellen Engagements des Bundes bei den Mischaufgaben zu finanzieren. Im Endeffekt wäre diese Lösung für Hessen und Baden-Württemberg weniger kostenintensiv gewesen als für die anderen finanzschwachen Länder.

Sowohl die Umsatzsteuerneuverteilung zu Lasten der Länder als auch die Forderungen der finanzstarken Länder Hessen und Baden-Württemberg stießen bei den

---

[16] Das entspricht 6 Umsatzsteuerpunkten oder einem Volumen von 7,1 Mrd. DM.

[17] Vgl. O.E. Geske, 1991, a.a.O., S. 34; H. G. Hennecke, Finanzverfassung im geeinten Deutschland - Einheitsfonds, Einigungsvertrag und Finanzausgleichssystem, in: Juristischer Aufbau, 1991, Heft 5, S. 236

[18] Das Haushaltsdefizit der DDR sollte jeweils mit einem Drittel auf Bund, alte Länder und DDR übertragen werden. Der Bund hatte den alten Ländern vorgeschlagen, ihren Anteil von 20 Mrd. DM (1991) aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer an den Bund abzutreten. Dieser Betrag wäre zweckgebunden über den Bundeshaushalt an die neuen Länder weitergeleitet worden. Vgl. BT- Drs. 11/8164, Antwort des Parlamentarischen Sts Carstens vom 12.10.90, S. 7

[19] Vgl. Th. Waigel: Unser Angebot an die DDR ist die Obergrenze des Akzeptablen, in Welt am Sonntag vom 29.4.1990; O.E. Geske, 1991, a.a.O., S. 34

[20] Vgl. O.E. Geske, 1991, a.a.O., S. 35f.

[21] Vgl. W. Renzsch, Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25. Jg., 1994, S. 119; H. G. Hennecke, 1991, a.a.O., S. 236

finanzschwachen Ländern auf nachhaltigen Widerspruch, vor allem auch in den wahlkampfführenden Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.[22]

Die Ausrichtung der zukünftigen bundesstaatlichen Finanzbeziehungen führte langsam zu einem Abbröckeln der bisherigen Fronten. Der Bund verlor bei der Diskussion um die vertikale Finanzverteilung zunehmend die Unterstützung der finanzschwachen CDU-regierten Bundesländer wie Rheinland-Pfalz und Niedersachsen. Aber auch die finanzstarken, CDU/CSU-regierten Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen tendierten in dieser Frage immer stärker zu den anderen Ländern. Die CDU-regierten Länder unterstützten zwar die Bestrebungen des Bundes, aber sie machten gleichzeitig deutlich, daß ihre Zustimmung an finanzielle Zugeständnisse geknüpft sind.

Damit zeigte sich schon in der ersten Phase des deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses eine starke Interessenidentität der Länder bei finanziellen Entscheidungen über den vertikalen wie auch den horizontalen Finanzausgleich. Das sollte sich in den darauffolgenden Jahren häufig wiederholen.[23]

2.1.3 Die Entscheidung über die Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion: Der Fonds Deutsche Einheit

Der Bund stand im Laufe der Beratungen nicht nur unter zeitlichem Druck, weil die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 in Kraft treten sollte. Auch der politische Druck wurde stärker, weil die Landtagswahl in Niedersachsen am 13. Mai 1990 zu einem Regierungswechsel führte. Damit hatten die CDU-regierten Länder ihre bisherige Mehrheit im Bundesrat verloren.[24] Der Bund mußte nun stärker als zuvor den Konsens mit allen Ländern suchen. Die Phase des Entscheidungszentralismus schien beendet. Die Strategie des Bundes war vorerst gescheitert.

Bundesfinanzminister Waigel schlug daher auf der gemeinsamen Finanzministerkonferenz von Bund und Ländern am 15. Mai die Einrichtung eines Fonds Deutsche Einheit vor.[25] Er griff dabei eine Anregung der Länderseite auf, die schon

---

[22] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.1990

[23] H. Mäding vertritt in diesem Zusammenhang die These, daß die Bundesratsmehrheit der CDU das Gewicht der Länder im Entscheidungsprozeß nicht schwächte, weil die innerparteilichen Druckmittel der CDU-Mehrheit deckungsgleich mit dem Drohpotential eines von der SPD mehrheitlich besetzten Bundesrates sind. Dem muß in diesem Zusammenhang widersprochen werden. Vgl. H. Mäding, 1989, a.a.O., S. 190

[24] Die SPD-regierten Länder hatten nach den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine Stimmenmehrheit von 23:18 im Bundesrat.

[25] Vgl. H. Tietmeyer, Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, in: Th. Waigel, M. Schell (Hrsg.), Tage, die Deutschland und die Welt veränderten: Vom Mauerfall zum Kaukasus: Die deutsche Währungsunion, München, 1994, S. 112

früher einen Fonds gefordert hatten, um die Finanzierung der Kosten der Vereinigung zu regeln.[26] Der Fonds Deutsche Einheit sollte durch Kreditmittel finanziert und dessen Schuldendienst je zur Hälfte vom Bund und den westdeutschen Ländern aufgebracht werden. Die Einigung des Bundesfinanzministers mit den Länderfinanzministern über den Fonds Deutsche Einheit am 15. Mai erfolgte, ohne daß offizielle Zahlen der DDR vorgelegen hätten.[27] Bei dieser Verhandlung waren die Länder in einer stärkeren Position als der Bund, denn der nicht mehr aufschiebbare Termin der Vertragsunterzeichnung stand fest. Der Bund brauchte das Einvernehmen sowie konkrete Finanzzusagen der Länder.

Die Ergebnisse des Bundesfinanzministers und der Länderfinanzminister zur Finanzverfassung wurden durch den Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten mit der Unterzeichnung am 16. Mai 1990 bestätigt. Der Bund kam den alten Ländern unter dem Einigungsdruck in den zentralen Fragen der künftigen Ausgestaltung der finanzverfassungsrechtlichen Fragen sehr weit entgegen.[28]

Der Fonds Deutsche Einheit bildete den Kern der interimistischen Finanzausgleichsregelungen bis 1995.[29] Die gesetzliche Einrichtung dieses Sondervermö-

---

[26] Die niedersächsische Finanzministerin Breuel forderte am 8. Mai 1990 die Einrichtung eines Deutschland-Fonds, der mit einem Gesamtvolumen von 100 Millionen DM ausgestattet sein sollte. Vgl. Presseinformation des niedersächsischen Finanzministeriums Nr. 49/90, 8.5.1990; O.E. Geske, 1991, a.a.O., S. 34

[27] Bei den Vorgesprächen zwischen Bundesfinanzminister Theo Waigel, DDR-Finanzminister Romberg und den Vertretern der westdeutschen Länder, Finanzminister Heinz Schleußer (Nordrhein-Westfalen) und Finanzminister Gernot Tandler (Bayern) am 14. Mai 1990 sollte endgültig Klarheit über die Größenordnung der Finanzhilfen der Bundesrepublik und das Defizit des DDR-Haushalts für 1990 und 1991 geschaffen werden. Finanzminister Romberg konnte jedoch keine verbindlichen Eckwerte über den Finanzstatus der DDR vorlegen. Er sagte unverbindliche Rahmendaten für den 17. Mai 1990 zu, den Tag vor der geplanten Paraphierung des 1. Staatsvertrages. Damit war die Unterzeichnung des Staatsvertrages gefährdet. Vgl. Th. Sarrazin, Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Th. Waigel, M. Schell (Hrsg.), Tage, die Deutschland und die Welt veränderten: Vom Mauerfall zum Kaukasus: Die Deutsche Währungsunion, München, 1994, a.a.O., S. 213f.

[28] Zu den einzelnen Punkten der Vereinbarung siehe BT-Drs. 11/7351

[29] Die im Staatsvertrag vereinbarten Leistungen des Fonds Deutsche Einheit waren degressiv gestaltet. Sie sollten 1991 einen maximalen Umfang von 35 Mrd. DM erreichen und innerhalb von weiteren drei Jahren in Raten von 7 bis 10 Mrd. DM verringert werden. Dahinter stand die Annahme eines raschen Übergangs zur Marktwirtschaft in den neuen Ländern, der zu einem Anstieg der Wirtschaftskraft führen würde, so daß sie die für den Aufbau der Infrastruktur notwendigen öffentlichen Ausgaben aus eigener Steuerkraft finanzieren können. Bis 1994 stellen Bund und westdeutsche Länder 115 Mrd. DM zur Verfügung. Das Gesamtvolumen von 115 Mrd. DM wird durch Einsparungen im Bundeshaushalt (20 Mrd. DM) und über die Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt finanziert. Die Tilgung wird eine Laufzeit von 30 Jahren haben. Die Vergabe der Mittel des Fonds Deutsche Einheit verläuft degressiv [1990: 22 Mrd. DM; 1991: 30 Mrd. DM; 1992: 28 Mrd. DM; 1993: 20 Mrd. DM; 1994: 10 Mrd. DM] Vgl.

gens basierte auf einer von den allgemeinen Haushalten isolierten Übergangsfinanzierung.[30] Mit der zeitlichen Begrenzung bis zum Jahr 1994 war gleichzeitig der Zeitraum umrissen, in dem sich nach damaliger Vorstellung der Annäherungsprozeß der DDR hätte entwickeln sollen. Durch den Einigungsvertrag ist der Fonds Deutsche Einheit zu einem integrierten Bestandteil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geworden.[31]

Die neuen Länder werden bis 1995 nicht in das Zuweisungssystem des Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 Absatz GG einbezogen. Die Suspendierung eines gemeinsamen Länderfinanzausgleichs i.e.S. umfaßt auch die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen, die bis 1995 ausgesetzt waren.[32]

Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Länder blieb bis 1993 auf 65:35 bestehen.

Die Ausweitung der Finanzverfassung auf die neuen Bundesländer gab aber auch Anlaß zu einigen kritischen Anmerkungen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dieser Übergangsregelung.[33]

Th. Waigel, Deutsche Einheit: Unsere Finanzpolitik bleibt auf auf solidem und berechenbaren Kurs, in: Gelbe Briefe des Instituts für Finanzwissenschaft und Steuerrecht, Nr. 158, 1990

[30] Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Fonds Deutsche Einheit: K. Stern, B. Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 1, 1990, S. 69, 306ff.; B. Schmidt-Bleibtreu, Zur rechtlichen Gestaltung des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990, in: Th. Waigel, M. Schell, a.a.O., 1994, S. 226ff.

[31] Der Fonds Deutsche Einheit bildete einen Ausgleich für die Aussetzung der Deckungsquotenberechnung (Artikel 106 Absatz 3 S. 4, Absatz 4 GG), der horizontalen Umsatzsteuerverteilung (Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 GG), der Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Absatz 2 GG) und des eigentlichen horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern (Artikel 107 Absatz 2 GG). Die Einbringung der Fondsmittel in die Verteilungsmasse des kommunalen Finanzausgleichs (Artikel 106 Absatz 7 GG) bestätigt die zentrale finanzausgleichsrechtliche Funktion des Fonds Deutsche Einheit.

[32] Diese Konsequenz folgt aus dem subsidiären Charakter der Bundesergänzungszuweisungen gegenüber dem horizontalen Finanzausgleich. Vgl. P. Selmer, Die bundesstaatliche Finanzverfassung und die Kosten der Einheit, in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. 1: Eigentum - Neue Verfassung - Finanzverfassung, Köln, 1991, S. 192; W. Heun, 1992, a.a.O., S. 220f.; R. Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 499; anders dagegen D. Carl, 1995, a.a.O., S. 126

[33] Mit dem Beitritt nach Artikel 23 GG sind die neuen Länder Bestandteil des gesamtdeutschen Bundesstaates geworden. Damit sind sie prinzipiell gleichberechtigte Glieder in der bundesstaatlichen Ordnung. Diese Gemeinschaft bedeutet auch die gemeinsame Teilhabe an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates. Das bündische Prinzip gehört zur Substanz der föderativen Finanzverfassung. Als Grundprinzip der föderativen Verfassung ist es durch Artikel 79 Absatz 3 GG geschützt und darf auch zeitweilig durch eine auf den früheren Artikel 23 Satz 2 oder den heutigen Artikel 143 GG gestützte Regelung nicht angetastet werden. Vgl. hierzu in ausführlicher Darstellung R. Wendt, 1991, a.a.O., S. 217ff.; P. Selmer, 1991, S. 195ff.; S. Korioth, 1991, a.a.O., S. 1054; eine andere Auffassung dagegen vertritt D. Carl, 195, a.a.O., S. 138f.

Den Ministerpräsidenten der alten Länder war es bei diesen Verhandlungen gelungen, nicht nur die Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich auf 1995 zu verschieben, sondern auch das Finanzierungsrisiko von weiteren Fondsmitteln dem Bund aufzubürden. Der Bundesrat hatte nach der Errichtung eines Fonds Deutsche Einheit deutlich gemacht, daß *„die Höhe der Länderbeteiligung an den Kosten der Einheit durch den vorliegenden Gesetzesentwurf abschließend geregelt ist. Risiken, die über die festgelegten Beträge hinausgehen, sind daher vom Bund zu tragen."*[34]

Die horizontalen Finanzausgleichsleistungen zwischen den Ländern blieben davon unberührt. Der Bund trug über die vertikale Ebene die größten finanziellen Lasten. Die finanzstarken und die finanzschwachen Länder verfolgten das Ziel, die finanziellen Belastungen so gering wie möglich zu halten.

Vielfach wurde mit der Rückgliederung des Saarlandes im Jahre 1956 auf das bisher einzige Beispiel eines Beitritts nach Artikel 23 GG hingewiesen. Auch damals schloß das Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes[35] dessen Teilnahme am Finanzausgleich unter den Ländern für eine gewisse Übergangszeit aus. Die finanziellen Folgelasten der Rückgliederung wurden über vertikale Zuweisungen durch den Bund getragen.[36]

2.2 Der Einigungsvertrag als Beratungsgegenstand zwischen Bund und Ländern

Im Frühsommer 1990 zeichnete sich ab, daß die Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf dem Wege über Artikel 23 GG rascher als erwartet vollzogen würde. Dazu bedurfte es jedoch eines zweiten Staatsvertrages, der den beiden deutschen Staaten auch die politische Einheit bringen sollte. Dieser sog. Einigungsvertrag erforderte Änderungen des Grundgesetzes und bedurfte nach Artikel 79 Absatz 2 GG der Zustimmung von Zweidrittel der Mitglieder des Bundesrates.

---

[34] In der Gegenäußerung bestätigte die Bundesregierung ausdrücklich, daß dieser *„Feststellung des Bundesrates nicht widersprochen"* wird. Vgl. BT-Drs. 11/7351, S. 5 (Nr. 13) und S. 8 (zu Nr. 13)

[35] Vgl. BGBl. I, S. 1011f. vom 23.12.1956

[36] Vgl. detaillierte Beschreibung und Berechnung der damaligen Rückgliederung des Saarlandes, W. Fiedler, Die Rückgliederung des Saarlandes an Deutschland - Erfahrungen für das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR?, Juristische Zeitschrift, 1990, S. 673ff.; R. Wendt, Die Finanzverfassung und Artikel 7 Einigungsvertrag, in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. 1, Eigentum - Neue Verfassung - Finanzverfassung, Köln, S. 215f.; R. Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 499

Die Länder sahen darin einen Hebel um den Bund zu weiteren Zugeständnissen im Bund-Länder-Verhältnis zu bewegen.[37]

2.2.1 Das Eckpunktepapier der Ministerpräsidenten (5. Juli 1990)

Die Länder, allen voran der Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Henning Voscherau, sahen in der Vollendung der deutschen Einheit wie zur Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1949 die Stunde der Länder.

Der Hamburger Bürgermeister plädierte schon in der Schlußberatung des Bundesrates über den 1. Staatsvertrag am 22. Juni 1990 für eine grundsätzliche Änderung des föderalistischen Systems.[38] Die Länder sahen es als Verpflichtung an, die Grundstrukturen der staatlichen Ordnung eines vereinten Deutschlands und die zu ihr führende 2. Stufe des Einigungsprozesses mitzugestalten und mitzubestimmen. Sie betrachteten mit Sorge, *„daß Verfassung und Verfassungswirklichkeit durch zentralistische Entwicklung und zunehmende Aushöhlung der Kompetenz der Länder gekennzeichnet war.“*[39] Unter der Federführung Hamburgs beschlossen die Chefs der Staatskanzleien aller Länder am 5. Juli 1990 einen Forderungskatalog für *„Änderungen des Grundgesetzes als erste wesentliche Schritte zur Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung“*, die *„möglichst im Zuge der Einigung nach Artikel 23 GG verwirklicht werden“* sollten.[40]

Dieses Eckpunktepapier der Ministerpräsidenten unterstreicht die gemeinsamen Grundüberzeugungen und die weitgehend gleiche finanzielle Interessenlage der Länder, aus denen sich gemeinsame Forderungen gegenüber dem Bund ableiten ließen. Es verlangte eine grundlegende Überprüfung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. In einer der Kernforderungen wurden die leistungsstarken Länder *„als Träger des lebenden Föderalismus“* gesehen. Entscheidender Kernpunkt im Eckpunktepapier war jedoch die Aussetzung der Teilnahme der neuen Länder am Länderfinanzausgleich bis 1994/1995.[41]

---

[37] Vgl. H. Albert, 1992, a.a.O., S. 4

[38] Voscherau beklagte die Aushöhlung der politischen Strukturen, die fehlende Einnahmenautonomie und den zunehmenden Zentralismus des Bundes. Er plädierte für eine grundlegende Stärkung der Länder bei der Gesetzgebungskompetenz. Vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 615. Sitzung, S. 350f.

[39] Vgl. *„Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland vom 5. Juli 1990“*, abgedruckt in: H. Albert, 1992, a.a.O., S. 22ff.

[40] Vgl. H. Albert, 1992, a.a.O., Anlage 1, S. 22-27

[41] Die weiteren Forderungen des Eckpunktepapiers waren (1) die Neuregelung der Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 72 GG: (a) Bei der konkurrierenden Gesetzgebung ist der Bund befugt, wenn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder die Herstellung der Wirtschafts- und Rechtseinheit nur bei einer bundeseinheitlichen Regelung zu erreichen ist. (b) Bundesgesetze nach Artikel 72 Absatz 2 GG n.F. sollen nur dann möglich sein, um die dort genannten

Die Geschlossenheit mit der die Bundesländer übereinstimmend ihre föderalen Forderungen gegenüber dem Bund geltend machten und die Mehrheit der sozialdemokratischen Länder im Bundesrat führten dazu, daß sie an den Verhandlungen zum Einigungsvertrag beteiligt wurden. Im Gegensatz zum 1. Staatsvertrag waren bei diesen Verhandlungen auch Vertreter der sich konstituierenden neuen Länder aus der Volkskammer beteiligt.[42]

Die Verhandlungen zum Einigungsvertrag standen wie schon die Verhandlungen zum 1. Staatsvertrag unter zeitlichem und politischen Druck.[43] Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, wie im Eckpunktepapier gefordert, spielte jedoch in diesen Verhandlungen keine Rolle. Der Verhandlungsführer des Bundes, Innenminister Schäuble (CDU) gab den Ländern schon zu Beginn der Unterredungen zu verstehen, daß nur *„echte einigungsbedingte Änderungen des Grundgesetzes"* in den Einigungsvertrag aufgenommen werden. Um die Zustimmung zum Einigungsvertrag letztendlich nicht zu gefährden, willigten die Länder ein, den Bundesrat und den Bundestag innerhalb von zwei Jahren mit der Prüfung der im Eckpunktepapier angesprochenen Verfassungsänderungen zu beauftragen.[44]

Ziele zu erreichen. © Bundesgesetze, die von Ländern ausgeführt werden und mit Kostenfolgen für diese verbunden sind, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, (2) objektive Kriterien zur Angleichung der Finanzkraft unter den Ländern, (3) eine stärkere Einnahmenautonomie der Länder, (4) die Beseitigung sozialer und wirtschaftlicher Disparitäten, (5) die Prüfung eigenständiger Finanzquellen der Länder durch eigene Gesetzgebungskompetenz über Steuern, (6) die Konkordanz zwischen Gesetzgebungszuständigkeit und finanzieller Lastentragung, (7) eine sachgerechte Veränderung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierung (siehe Art. 104a Absatz 3 GG), (8) eine klare Aufgabentrennung bei Stärkung der Finanzkraft der Länder und (9) eine Überprüfung der Zerlegung der Steuern. Vgl. H. Albert, 1992, a.a.O., Anlage 1, S. 22-27

[42] Die westdeutschen Länder wurden durch die Chefs der Staatskanzleien (CdS) der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hamburg, Niedersachsen und Baden-Württemberg vertreten. Nach der ersten Verhandlungsrunde nahm der Chef der Staatskanzlei des Saarlandes den Platz von Niedersachsen für den Rest der Verhandlungen ein. Ebenso kam Berlin aufgrund seiner besonderen Betroffenheit hinzu. Die anderen Länder waren mit Beobachtern auf Beamtenebene vertreten. Die DDR-Delegation war aus Gründen der Symmetrie mit Vertretern der damals noch nicht bestehenden neuen Bundesländer aus der Volkskammer vertreten. Verhandlungsführer der DDR-Delegation war der damalige Staatssekretär Günther Krause. Vgl. H. Albert, 1992, a.a.O., S. 6f

[43] Vgl. W. Schäuble, 1991, a.a.O., S. 158f.

[44] Die im Eckpunktepapier aufgeworfenen Fragen zur Ergänzung und Änderung des Grundgesetzes wurden in Artikel 5 des Einigungsvertrages als Prüfauftrag aufgenommen. Der Bundesrat setzte am 11. März 1991 eine Kommission ein, die die Länderpositionen zu Fragen der Verfassungsänderung erarbeiten sollte. Vgl. BR-Drs. 103/91 (Beschluß), zu den Empfehlungen der Kommission vgl. BR-Drs. 360/92. Am 28. November bzw. 29. November beschlossen

Trotz der gemeinsamen Grundüberzeugungen und der finanziellen gleichen Interessenlage bildete die Länderebene keinen geschlossenen Block.[45] Die Länder suchten zwar in erster Linie eine gemeinsame Forderungshaltung gegenüber dem Bund. Wo ihnen dies aber nicht gelang, stand der Block der ärmeren Länder dem Block der reicheren Länder gegenüber.

Es gab Unstimmigkeiten zu einigen im Eckpunktepapier aufgeführten Sachpunkten, die die Vertragsverhandlungen beeinflußten. Neben der Hauptstadtfrage[46] und der Neugliederungsfrage bildete die Abänderung der Stimmenverteilung im Bundesrat innerhalb der Ländergemeinschaft die entscheidende Streitfrage[47].

2.2.2. Das Verhandlungsergebnis

Durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 wurden die wesentlichen Elemente des bisherigen Finanzausgleichssystems für die neuen Länder bis 1995 außer Kraft gesetzt. Die in Artikel 7 des Einigungsvertrages formulierte Übergangsfinanzverfassung war eine Verhandlungs- oder Kompromißlösung, die lediglich auf einen angemessenen Ausgleich der verschiedenen Interessenlagen zwischen Bund und alten Ländern zielte, keinesfalls jedoch auf eine Kompromißlösung zwischen den letztgenannten und den zukünftigen neuen Ländern.[48] Dies wird deutlich, wenn die Regelungen der Übergangsverfassung in Artikel 7 genauer betrachtet werden.[49]

Bundestag und Bundesrat die Einsetzung einer Gemeinsamen Verfassungskommission. Vgl. BR-Drs. 741/91 (Beschluß)

[45] Vgl. J. Quantz, Reform der Finanzverfassung - Diskussionsbeitrag zum Symposium im Niedersächsischen Landtag am 19. Juni 1995, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 4, 1995, S. 696

[46] Nordrhein-Westfalen und Berlin waren in der Frage der zukünftigen Bundeshauptstadt unterschiedlicher Meinung. Die Frage der Bundeshauptstadt wird nicht in den Staatsvertrag aufgenommen. Siehe Protokollnotiz im Eckpunktepapier, Vgl. H. Albert, 1992, a.a.O., S. 22ff.

[47] Eine detaillierte Beschreibung dieser Auseinandersetzung schildert E. Busch, Stimmenverteilung im Bundesrat, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1990, S. 311ff.; R. Schiffers, Weniger Länder - mehr Föderalismus? Die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948/49 - 1990, Eine Dokumentation, Düsseldorf 1996, S. 90ff; H. Albert, 1992, a.a.O., S. 9ff.

[48] Im Gegensatz dazu Fiedler, der von einer Kompromißlösung zwischen Bund, Ost- und Westländern spricht. Vgl. J. Fiedler, Die Regelungen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen im Einigungsvertrag, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1990, S. 1266

[49] Die Literatur über die Verhandlungsergebnisse des Einigungsvertrages ist zahlreich. Deshalb seien einige genannt, die sowohl aus verfassungsrechtlicher wie auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine detaillierte Analyse dazu abgeben. Vgl. N. Andel, 1992, a.a.O., S. 496-523; H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, S. 194ff.; R. Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 2ff.; H.-G. Henecke, 1991, a.a.O., S. 230ff.; R. Wendt, 1990, a.a.O., S. 214ff.; P. Selmer, 1990, a.a.O., S. 189ff.; M. Kilian, 1991, S. 425ff.; B. Schaden, G. Wiesner, Der wirtschaftliche Integrations-

Nach Artikel 7 Absatz 2 Nr.1 Einigungsvertrag (EV) galten für die Verteilung des Steueraufkommens auf den Bund sowie auf die Länder im Beitrittsgebiet die Bestimmungen des Art. 106 GG bis zum 31.12.1994 mit der Maßgabe, daß die Regelungen über die vertikale Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 III 4, IV GG) keine Anwendung finden.[50] Die den Gemeinden zustehende Gewerbekapitalsteuer und die den Ländern zustehende Vermögensteuer wurden in den neuen Ländern bis 1995 nicht erhoben.[51]

Der Bund erwartete in der Übergangszeit eine deutlich geringere Deckungsquote der neuen Länder im Vergleich zu den alten Ländern. Nach Auffassung des Bundes hätte dies bei einer gesamtdeutschen Deckungsquotenberechnung zu einem für die alten Länder ungerechtfertigt hohen Umsatzsteueranteil geführt, ohne daß dieser ungerechtfertigte Vorteil durch horizontale Ausgleichsleistungen den neuen Ländern zugute gekommen wäre.[52]

Inhalt und Reichweite der Regelung zum vertikalen Einnahmenausgleich waren während der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern umstritten. Die alten Länder bestanden darauf, daß die Ausgaben des Bundes für die neuen Länder nicht in die Deckungsquotenberechnung zur Ermittlung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern eingeht. Der Bund gab schließlich nach und stimmte den Ländern in diesem Punkt zu. Die alten Länder hatten damit eine Einigung erreicht, die die Verteilung der finanziellen Lasten auf die vertikale Ebene begrenzte - für die damalige Regelung des Einigungsvertrages und die zukünftige Entwicklung. Der Bund hatte auf Drängen der Länder hierzu folgende Erklärung abgegeben:[53] *„Als Gegenstück für die Nichteinbeziehung der DDR-Länder in die Deckungsquotenberechnung bei der Umsatzsteuerneuverteilung für die Jahre 1993 und 1994 dürfen die Ausgaben für das Gebiet der DDR (Nachfolge Zentralhaushalt bzw. Länderhaushalte) nicht in die Deckungsquotenberechnung im*

---

prozeß - ein Überblick, in: Ifo-Schnelldienst, 17-18/1995, S. 5ff.; S. F. Frank, Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich - Allokative Ergänzung der Finanzverfassung, in: Steuer und Wirtschaft, Nr.4/1991, S. 311ff.; St. Korioth, 1991, a.a.O., S. 1048ff.; J. Fiedler, 1990, a.a.O., S. 1263ff.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 79ff.; D. Vesper, Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß - ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahresheft 3/95, S. 367ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992, a.a.O., S. 21ff.

[50] Vgl. D. Carl, S. 121; falsch insoweit Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 490, der meint, die Regeln über die vertikale Umsatzsteuerverteilung seien durch Art. 7 EV generell bis zum 31.12.1994 außer Kraft gesetzt worden.

[51] Dem daraus entstehende Einnahmenausfall für die ostdeutschen Gemeinden wurde durch eine Senkung der Gewerbesteuerumlage Rechnung getragen.

[52] vgl. dazu die Denkschrift zu Art. 7 II Nr.1 EV, Deutscher Bundestag (Hrsg.) BT-Drs. 11/7760, S.360; J. Fiedler, 1990, a.a.O., S. 1263

[53] Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Einigungsvertragsgesetz, BT-Drs. 11/7841, Anlage 2

Verhältnis Bund/Westländer für die Umsatzsteuerverteilung einbezogen werden.“

Die horizontale Verteilung des Aufkommens aus den Ländersteuern und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern wurde durch Artikel 107 GG geregelt. Die dort festgelegten Verteilungsgrundsätze galten auch für die neuen Bundesländer. Einzige Ausnahme bildete die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.

Der gesamte Länderanteil sollte ursprünglich in einen Ost- und in einen Westanteil aufgeteilt werden. Die neuen Länder waren zunächst nicht nach der Einwohnerzahl an der Umsatzsteuerverteilung beteiligt. Statt dessen sollte der durchschnittliche Umsatzsteueranteil pro Einwohner des Jahres 1991 für die Ostländer 55% des vergleichbaren Durchschnittswertes der westdeutschen Länder betragen. Bis 1994 sollte der durchschnittliche Umsatzsteueranteil der Länder stufenweise auf 70% des entsprechenden Wertes der alten Länder ansteigen.[54] Gegenüber einer vollständigen Verteilung nach Einwohnern bedeutete diese Regelung für die neuen Länder einen jährlichen Einnahmenverlust von 4-5 Mrd. DM und für die alten Länder die entsprechende Minimierung ihres zusätzlichen finanziellen Aufwands.[55] Die alten Länder hatten sich während der Verhandlungen erfolgreich geweigert, einen möglichen Ausfall an Umsatzsteuereinnahmen in dieser Höhe zu tragen.[56]

Die Trennung in einen Ost- und einen Westanteil wurde beibehalten, so daß die neuen Länder bis einschließlich 1994 geringere Ergänzungsanteile aus dem gesamten Länderanteil an der Umsatzsteuer erhielten.[57] Die Beibehaltung der ursprünglichen Regelung hätte dazu geführt, daß zweifellos fast die gesamten Ergänzungsanteile (maximal 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer) wegen der starken Finanzkraftunterschiede zwischen Ost und West in das Beitrittsgebiet geflossen wären.

Die neuen Länder waren nach Artikel 7 EV bis zum 31.12.1994 vom Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 Absatz 2 GG ausgeschlossen. Die unveränderte Ausdehnung der entsprechenden Bestimmungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 1

[54] Für 1992 und 1993 waren durchschnittliche Umsatzsteueranteile von 60% bzw. 65% angesetzt worden.

[55] Diese Regelung wurde schon ein Jahr später mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1991 vom 24. Juni 1991 rückwirkend für 1991 geändert. Die neuen Länder - einschließlich Berlin - erhielten seitdem die Umsatzsteueranteile, die ihrer Einwohnerzahl entsprachen. Gegenüber der ursprünglichen Regelung führte dies zu einer finanziellen Besserstellung der fünf neuen Länder von 19,1 Mrd. DM (1991: 5,18 Mrd. DM, 1992: 4,96 Mrd. DM, 1993: 4,737 Mrd. DM, 1994: 4,22 Mrd. DM), demnach rd. 5 Mrd. DM pro Jahr. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten, Nr. 12/1991, S. 2; HBeglG 1991, BGBl. I, 1991, S. 1316

[56] Vgl. W. Renzsch, 1994, a.a.O., S. 116ff.

[57] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 124

und 2 GG auf die neuen Länder über diesen Zeitraum hinaus hätte zu weiteren erheblichen Finanztransfers von den alten zu den neuen Ländern in Höhe von 20 Mrd. DM geführt.[58]

Die alten Länder waren zu dieser finanziellen Leistung nicht fähig und nicht bereit gewesen. Die westlichen Länder sahen im Fonds Deutsche Einheit nicht nur einen interimistischen Länderfinanzausgleich, sondern auch einen Ersatz für die geringfügige Anrechnung des Umsatzsteueranteils über die Ergänzungsanteile.[59]

In der Konsequenz der Aussetzung des Länderfinanzausgleichs (Artikel 107 Absatz 2 GG) nach Artikel 7 Absatz 3 Satz EV wurde auch die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen bis Ende 1994 ausgesetzt.[60] Einzig die Regelungen im Rahmen der Mischaufgaben nach Artikel 91a und b GG und nach Artikel 104a Absatz 3 und 4 GG sollten auch für die neuen Länder ab 1.1.1991 gelten.[61]

3. Schlußbemerkung

Anders noch als 1949 auf dem Herrenchiemseer Konvent spielten die Länder bei der Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung zunächst eine untergeordnete Rolle. Der Bund nutzte die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat aus, um seine Strategie der zentralen Entscheidungsfindung mit einem „*Herauskaufen*" der unionsgeführten Länder aus der Mehrheit der Länderebene aus den 80er Jahren fortzusetzen. Diese Strategie führte jedoch zu einer Verschärfung des Konfliktes zwischen Bund und sozialdemokratisch regierten Ländern.[62]

---

[58] Vgl. Gesamtbelastung der alten Bundesländer durch Einbeziehung der neuen Länder in das bisherige Finanzausgleichssystem 1990, Anhang 13

[59] Die geringere Aufteilung der Ergänzungsanteile an die neuen Länder verstößt gegen die Feststellung des BVerfG, das diese zu den originären Steuereinnahmen der Länder zählt. Vgl. BVerfGE 72, 330, S. 385, D. Carl, 1995, a.a.O, S. 124

[60] Das folgte aus dem subsidiären Charakter der Bundesergänzungszuweisungen gegenüber dem horizontalen Finanzausgleich. Vgl. P. Selmer, 1991, a.a.O., S. 192; R. Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 499; ders., Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 30 (1991), Nr. 3, S. 2ff.; W. Heun, a.a.O., 1992, S. 220f.. Anders dagegen D. Carl, der zum Ergebnis kommt, daß die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder gerade nicht ausgeschlossen ist. Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 126f.

[61] Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Ausgabe Nr. 4, September 1990

[62] Rede des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rau am 22. Mai 1990 im Bundesrat: *„Ich will ihnen ganz offen sagen: Wenn die Bundesregierung glaubt, der Bundestag und der Bundesrat seien Zaungäste, seien gewissermaßen Schlachtenbummler, wenn es um die Grundsteinlegung der deutschen Einheit geht, dann irrt sie....Deshalb glaube ich, daß für die-*

Die verteilungspolitische Dimension der Integration der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem und der Verlust der Mehrheit der unionsgeführten Bundesländer im Bundesrat führt dann aber zu einem vorzeitigen Scheitern der Strategie des Bundes. Es zeigte sich, daß die Opportunitätskosten für den Bund viel zu hoch waren, um einige wenige Länder aus der nun bestehenden Mehrheitsfront *„herauszukaufen"*: Baden-Württemberg (3,0 Mrd. DM), Bayern (3,2 Mrd. DM) und Nordrhein-Westfalen (4,9 Mrd. DM) waren die Länder, die aus verteilungspolitischer Sicht am stärksten von der Integration der neuen Länder betroffen gewesen wären.

In den zentralen Fragen der Integration bildeten die alten Länder eine Zweckgemeinschaft gegen den Bund und die noch nicht konstituierten neuen Länder.[63] Sie setzten sich während der Verhandlungen in den entscheidenden Punkten durch. Damit war jedoch klar, daß zum Interessenkonflikt zwischen den unionsgeführten und in der Mehrheit finanzstarken alten Ländern und den eher finanzschwachen sozialdemokratischen Ländern ein neuer Konflikt hinzukam; der zwischen alten und neuen Ländern. Das Verhalten der alten Länder bei der zentralen Frage um die Ausgestaltung des zukünftigen Länderfinanzausgleichs führte dazu, daß die ostdeutschen Länder die neuen *„geborenen Verbündeten"* des Bundes wurden.

Die finanzstarken Länder blieben wie auch die finanzschwachen Länder zunächst von einer finanziellen Mehrbelastung verschont. Mit der Schaffung des Fonds Deutsche Einheit als Ersatz für das bestehende Finanzausgleichssystem hatten die alten Länder ihre finanziellen Leistungen minimiert. Gleichzeitig *„versicherten"*

---

sen Staatsvertrag der Grundsatz gelten muß, daß der Bundesrat die Möglichkeit haben muß, über den Text gründlich und eingehend zu beraten, Änderungen zu beschließen, die aus seiner Sicht nötig sind, und danach dem Text insgesamt zuzustimmen oder ihn abzulehnen.... Unsere Mitwirkung darf nicht zu einer bloßen Jasager-Veranstaltung werden. Es gibt die deutsche Einheit nicht nur zu den Bedingungen des einen. Man darf auch nicht glauben, derjenige sei am stärksten für die Einheit, der sie als Privatveranstaltung so mit Hektik und Druck betreibt, wie wir es in den letzten Wochen und Monaten erlebt haben."

Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Engholm führte am 22. Mai 1990 vor dem Bundesrat aus: *„Ich habe mich an 20 Jahre Politik, die ich hinter mir habe, zurückzuerinnern versucht. Ich habe mich an keinen einzigen Tag während dieser Zeit erinnern können, an dem die Länder durch Nichtbeteiligung so „über den Löffel balbiert" worden wären wie in dieser für uns alle entscheidenden Frage."* Vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1990, 613. Sitzung, S. 264f. und S. 279f

[63] Das Ländereinführungsgesetz der DDR wurde erst am 22. Juli 1990 verabschiedet. Demokratisch legitimierte Landesregierungen wurden erst nach den am 14. Oktober 1990 stattfindenden Landtagswahlen in den fünf neuen Ländern gewählt. Vgl. H. Mäding, 1992, a.a.O., S. 189f.

sich die alten Länder gegen weitere finanzielle Mehraufwendungen in der Zukunft und überwälzten auch dieses Risiko auf den Bund.[64]

II. DIE NACHVERHANDLUNGEN ZUM EINIGUNGSVERTRAG IN DER ÜBERGANGSPHASE (DEZEMBER 1990 - MÄRZ 1992)

1. Ausgangslage

Erst nach den Bundestagswahlen am 2. Dezember 1990 zeigte sich das Ausmaß der wirtschaftlichen Krise in den neuen Bundesländern. Die in den Verhandlungen zum 1. Staatsvertrag und zum Einigungsvertrag unterstellten Eckwerte für die Haushalte der künftigen neuen Länder waren hinfällig. Die Finanztransfers nach Ostdeutschland fielen 1991 und 1992 deutlich höher aus als angenommen.[65]

Den Entscheidungen über die Höhe der jährlichen Finanzierungsmittel aus dem Fonds Deutsche Einheit lagen Steuereinnahmenerwartungen zugrunde, die sich als unrealistisch herausstellten. In Sachsen lagen bspw. die Lohnsteuereinnahmen 1991 um 60% oder 280 Mio. DM unterhalb der Bundesschätzung vom Dezember 1990.[66] Da die Gemeinden mit 15% an dieser Gemeinschaftssteuer beteiligt waren, hatte dies auch unmittelbare Auswirkungen auf deren Haushalte.

Eine Änderung der erst abgeschlossenen finanzpolitischen Grundlagen war unausweichlich. Die Steuereinnahmen der neuen Bundesländer wären bis 1994

---

[64] Vgl. Die Aufteilung der finanziellen Leistungen des Fonds Deutsche Einheit in Mrd. DM, Anhang 14

[65] In den Verhandlungen zum Einigungsvertrag unterstellten das Bundesfinanzministerium und der DDR-Delegationsleiter Krause einen Transferbetrag von 120 Mrd. DM für 1991, um den ostdeutschen Gemeinde- und Länderhaushalten eine ausreichende Finanzausstattung zu bieten. Die Bundesregierung vermied die Auseinandersetzung mit diesen Zahlen vor der Wahl, um nicht die offizielle Behauptung in Frage zu stellen, daß der Aufbau Ost ohne Schwierigkeiten (*„aus der Portokasse"*) und die Kosten der Einheit ohne Steuererhöhungen zu finanzieren wären.
Die Bruttoleistungen für Ostdeutschland beliefen sich de facto auf 139 Mrd. DM (1991), 152 Mrd. DM (1992), 168 Mrd. DM (1993), 168 Mrd. DM (1994), 185 Mrd. DM (1995) und 184 Mrd. DM (1996). Vgl. hierzu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1996, S. 19ff.; Bundeskanzleramt, Der Aufbau in den neuen Bundesländern, Leistungsbilanz der Bundesregierung, März 1996, S. 1; O.E. Geske, Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden, a.a.O., 1996, S. 13 (Manuskript); ders., 1991, S. 34

[66] Vgl. G. Milbradt, Finanzausstattung der neuen Bundesländer und gesamtstaatlicher Finanzausgleich im Dienste der Einheit, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 2 (1991), S. 308; Vorlage des Sächsischen Finanzministeriums der Finanzen - Abteilung Haushalt - für die Ministerpräsidentenkonferenz der neuen Bundesländer zum TOP 1: Finanzausstattung der neuen Bundesländer am 13./14. Februar 1990 in Potsdam, 11. Februar 1991

deutlich hinter den Steuereinnahmen der alten Länder zurückgeblieben.[67] Die Fortsetzung dieses finanzwirtschaftlichen Prozesses hätte damit nicht zu einer langsamen Konvergenz der Steuerkraft zwischen Ost- und Westdeutschland geführt. Vielmehr wäre die Schere bei der Steuerkraft zwischen alten und neuen Ländern noch weiter auseinandergegangen.

2. Erste Nachverhandlungen - zunehmende Konfrontation zwischen alten und neuen Ländern

2.1 Die Forderungen der neuen Länder

Die neuen Länder, bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag de facto[68] nicht vertreten, forderten unmittelbar nach der Bundestagswahl 1990 vom Bund und den alten Ländern erhebliche finanzielle Nachbesserungen der Regelungen der Finanzverfassung nach Artikel 7 EV. Sie wollten die rasche Umsetzung des Verfassungspostulats der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Anders als Artikel 7 Absatz 3 EV dies vorsah, plädierten sie für die volle Einbeziehung bei der Verteilung der Landesanteile an der Umsatzsteuer.[69] Außerdem sollte der Bund die bis zum 31. Dezember 1990 durch den Bundeshaushalt übernommenen Subventionen im Wohnungs-, Verkehrs- und Energiebereich auch in den nächsten Jahren übernehmen. Dabei machten v.a. das SPD-regierte Brandenburg und das CDU-regierte Sachsen klar, daß sie vor dem BVerfGE klagen würden, um Änderungen zu den finanziellen Vereinbarungen des Einigungsvertrages zu erwirken.[70]

Die neuen Länder (einschl. Berlin) erneuerten ihre Forderungen gegenüber dem Bund und den alten Ländern in der Ministerpräsidentenkonferenz der neuen Länder am 13./14. Februar 1991. Sie wollten eine grundlegende Revision der Regelungen zur Finanzverfassung in Artikel 7 des Einigungsvertrages. Sie forderten daher nicht nur die Einbeziehung bei der Umsatzsteuer (Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG) auf der vertikalen Ebene, sondern auch die Beteiligung an den horizontalen Finanzzuweisungen unter den Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Artikel 107 GG) ab 1992.[71]

---

[67] Vgl. Steuereinnahmen der alten und neuen Bundesländer (incl. Gemeinden) in DM je Einwohner von 1991-1994 nach den Festlegungen des Einigungsvertrages, Anhang 15

[68] Die zukünftigen neuen Länder wurden nur durch Volkskammerabgeordnete aus den jeweiligen Ländern vertreten.

[69] Vgl. W. Patzig, Zwischen Solidität und Solidarität: Die bundesstaatliche Finanzverfassung in der Übergangszeit, in: Die öffentliche Verwaltung, 1991, S. 578

[70] Vgl. dpa-Meldung vom 6. Dezember 1990, dpa-Meldung vom 6. Februar 1991

[71] Die neuen Länder begründeten diesen Vorstoß mit ihrer mißlichen Finanzlage. Die Kreditfinanzierungsquote in den neuen Ländern betrug 1991 rd. 40%. Die Ausgaben (106,4 Mrd. DM in 1991) übertrafen die Einnahmen (62,8 Mrd. DM) deutlich. Gleichzeitig erzielte der Bund und die alten Länder seit der Wiedervereinigung Steuermehreinnahmen von 35 Mrd. DM bzw.

Diese Forderung, gerade die vollständige Einbeziehung in den horizontalen Finanzausgleich, konnte jedoch nur als Maximalforderung der neuen Länder betrachtet werden. Weder Bund noch alte Länder standen einer einseitigen Öffnung des Einigungsvertrages aufgeschlossen gegenüber. Der Bundeskanzler hatte eben erst in seiner Regierungserklärung am 30. Januar 1991 klargestellt, daß es zu einer Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in dieser Legislaturperiode kommen werde, die aber erst ab 1995 Gültigkeit erlangen sollten.[72] Selbst Vertreter der neuen Länder, wie bspw. der Finanzministers von Brandenburg, Kühbacher (SPD) forderten nicht in letzter Konsequenz eine Veränderung der Regelungen zum horizontalen Finanzausgleich.

Brandenburg kam in dieser Situation - aber auch in späteren Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich - eine entscheidende Mittlerrolle zwischen alten SPD-regierten Ländern und den neuen Ländern zu. Kühbacher wies in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag auf die Möglichkeit hin, die Finanzausstattung der neuen Länder über eine Steuererhöhung oder die Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit anzuheben.[73]

2.2 Die Strategie des Bundes

Mit der Bundestagswahl im Dezember 1990 änderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zugunsten der unionsregierten Länder.[74] Es kam nicht zu einer Revision in der Strategie des Bundes. Der Bund wollte die unionsgeführten neuen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Berlin und den finanzstarken, unionsgeführten alten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen als Verbündete gewinnen, um die Entscheidungsfindung wieder zu zentralisieren. Der Bund verfolgte dieselbe Strategie wie schon bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag: Wichtige Grundsatzentscheidungen wurden weder im Bundesrats- noch im Bundestagsverfahren getroffen, sondern in gemeinsamen Kaminrunden von Bundeskanzler und

---

29,4 Mrd. DM. Vgl. Vorlage des Sächsischen Finanzministeriums der Finanzen - Abteilung Haushalt - für die Ministerpräsidentenkonferenz der neuen Bundesländer zum TOP 1: Finanzausstattung der neuen Bundesländer am 13./14. Februar 1990 in Potsdam, 11. Februar 1991

[72] Vgl. Verhandlungen des deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Bd. 155, 5. Sitzung, S. 73

[73] Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Bd. 155, 6. Sitzung, S. 151

[74] Die CDU-regierten Länder hatten nach der erfolgreichen Wahl in Berlin eine Stimmenmehrheit von 39:29 Stimmen gegenüber den SPD-regierten Ländern. Selbst nach der verlorenen Wahl in Hessen verblieb ein Stimmenübergewicht für die unionsregierten Länder von 35:33

Ministerpräsidenten.[75]Dem Bund war es wichtig, über neue Mehrheiten die Entscheidungen des Einigungsvertrages langsam zu revidieren, um die finanzielle Last zu reduzieren.

Daher unterstützte der Bund die bis auf das Land Brandenburg ausschließlich CDU-regierten neuen Länder in ihrem Anliegen, die finanzausgleichsrechtlichen Entscheidungen des Einigungsvertrages nachzuverhandeln. Dem Bund wurden die finanzpolitischen Konsequenzen der Vereinbarungen um den Einigungsvertrag nun immer stärker bewußt: Die Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs der neuen Länder war nach den Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern die Aufgabe des Bundes. Die Finanzierung dieses zusätzlichen Finanzbedarfs würde jedoch nicht nur allein über Einsparungen im Bundeshaushalt zu decken sein. Der Bund befand sich zu diesem Zeitpunkt in einer Argumentationsfalle, denn eine Finanzierung über höhere Steuern wurde wegen der Wahlkampfphase ausgeschlossen. Der spätere parlamentarische Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Joachim Grünewald, schlug daher eine Neuordnung der im Einigungsvertrag festgelegten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vor.[76]

Der Bund forderte die alten Länder auf, einen stärkeren substantiellen Beitrag an den finanziellen Lasten der Wiedervereinigung zu tragen. Dabei wies er die westdeutschen Länder auf die Vereinbarung der allgemeinen Revisionsklausel in Artikel 7 Absatz 6 EV hin. Diese Klausel verpflichtet die Bundesländer zum angemessenen Ausgleich ihrer unterschiedlichen Finanzkraft. Der Bund verlangte nicht nur eine Revision der Aufteilung der Umsatzsteueranteile, sondern auch die Aufhebung der Strukturhilfeleistungen der finanzschwachen alten Länder zugunsten der neuen Länder.[77]

2.3 Die Strategie der finanzstarken alten Länder

Die Haltung des Bundes wurde von den unionsgeführten alten Ländern unterstützt. Die finanzstarken alten Länder wie bspw. Baden-Württemberg (CDU), Bayern (CSU) und Hessen (CDU) drängten darauf, die Leistungen des Strukturhilfefonds für die alten Länder zu kappen und die Bundesergänzungszuweisungen

---

[75] Gebauer sieht mit diesem Entscheidungsverfahren eine politische Weichenstellung, die zu einer Relativierung der strikten Trennung von Konsensebene (Ministerpräsidentenkonferenz) und Mehrheitsebene (Bundesrat) führt. Vgl. K. E. Gebauer, Interessenregelung im föderalistischen System, in: Festschrift für Ernst Benda, 1995, S. 86f.

[76] J. Grünewald, Deutschland-Union-Dienst, Gestaltung der Einheit ist eine gesamtdeutsche Aufgabe - Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu ordnen, 7. Dezember 1990

[77] Die Bundesregierung beschließt am 11. Dezember 1990 in einer Koalitionsrunde die Umlenkung eines Teils des Strukturhilfegesetzes in die neuen Länder. Vgl. dpa-Meldung, 12.12.1990; J. Grünewald, Deutschland-Union-Dienst, Gestaltung der Einheit ist eine gesamtdeutsche Aufgabe - Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu ordnen, 7. Dezember 1990

für die finanzschwachen alten Länder zu reduzieren, um diese Mittel auf die neuen Länder zu konzentrieren. Damit wollten sie ihren finanziellen Anteil am zusätzlichen Finanzbedarf der neuen Länder möglichst gering halten.[78] Die unterschiedlichen Interessenlagen auf der Länderebene spiegelten sich nicht nur zwischen den alten finanzstarken und den alten finanzschwachen Ländern wider. Auch das finanzschwache Brandenburg forderte die Umlenkung der Strukturhilfen in die neuen Länder.[79]

Wie schon bei den Verhandlungen zum 1. Staatsvertrag versuchten die unionsgeführten finanzstarken Länder am 9. Januar 1991 bei der Klausur der Ministerpräsidenten in Anwesenheit des Bundeskanzlers ein Modell zur Neuregelung der Finanzbeziehungen durchzusetzen.[80] Die Bundesregierung wollte eine schnelle und konsensorientierte Lösung dieser schwierigen Finanzierungsfrage. Sie versuchte daher die Entscheidung in einem Verfahren abseits der legislativen Ebene ohne Beteiligung von Bundestag und Bundesrat herbeizuführen.

2.4 Das Ergebnis der ersten Nachverhandlung

Der Vorstoß von Bund und unionsgeführten, finanzstarken Ländern scheiterte am 9. Januar 1991, da die SPD-regierten Länder, aber auch unionsregierte Länder wie Rheinland-Pfalz einer Aussetzung der bisherigen Strukturhilfen nicht nachkommen wollten[81] und die neuen Länder das Angebot der Länder für eine Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit als zu gering betrachteten.

Dem Bund schien es nicht mehr zu gelingen, die unionsgeführten Länder, wie noch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, auf seine Linie zu bringen. Mit der Wiedervereinigung war eine entscheidende Änderung eingetreten, die es so vor-

---

[78] Vgl. Finanzminister Palm (Baden-Württemberg) begrüßte den Vorstoß des Bundes zum Strukturhilfegesetz. Gleichzeitig verlangte Baden-Württemberg die Kürzung der Bundesergänzungszuweisungen für die finanzschwachen Länder, um diese in die neuen Länder umzulenken. dpa-Meldung, 12. Dezember 1990; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.1.1991

[79] Vgl. Äußerung des brandenburgischen Finanzminister Kühbacher (SPD), dpa-Meldung am 7. Dezember 1990

[80] Das Modell des Bundes und der unionsgeführten Länder u.a. sah folgendes vor: Die Anhebung des Umsatzsteueranteils der neuen Länder von 55% auf 85% (4,8 Mrd. DM statt 1,5 Mrd.DM) in 1991, von 60% auf 90% (5,3 Mrd. DM statt 1,8 Mrd.DM) in 1992, von 65% auf 100% (6,2 Mrd. DM statt 2,1 Mrd DM) in 1993 und von 70% auf 100% (6,1 Mrd DM statt 2,4 Mrd DM) in 1994. Dies würde für die neuen Länder eine zusätzliche Finanzhilfe von 14,6 Mrd DM (statt 7,8 Mrd DM nun 22,4 Mrd DM) bedeuten. Die Mittel des Strukturhilfegesetzes (2,45 Mrd DM pro Jahr) werden ab 1992 auf den Osten übertragen. Vgl. dpa-Meldung, 9. Januar 1991

[81] Rheinland-Pfalz lehnte die Aussetzung der Strukturhilfe ab, weil es negative Auswirkungen auf den laufenden Landtagswahlkampf fürchtete.

her nicht gegeben hatte. Die finanzschwachen Länder[82] hatten nach der Wiedervereinigung mit 39:25 Stimmen eine „*ökonomische*“ Mehrheit, die zuvor mit 20:25 Stimmen nicht bestanden hatte.[83] Dieses Mehrheitsverhältnis ließ die parteipolitische Konstellation zunehmend in den Hintergrund treten.[84]

Im Laufe des Februar 1991 näherten sich die unterschiedlichen Verhandlungspositionen einander an. Der damalige Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Wagner (CDU), forderte am 21. Februar 1991 in einer Rede vor dem Bundesrat, die neuen Länder zu 100% an der Umsatzsteuer zu beteiligen. Damit ging er über das von den unionsregierten Ländern am 8./9. Januar 1991 vorgelegte Modell hinaus. Gegenüber den finanzstarken Ländern wie Baden-Württemberg und Bayern machte er deutlich, daß ein Konsens nur möglich sei, wenn die finanzstarken und die finanzschwachen alten Länder gleichmäßig an der Finanzierung zusätzlicher Lasten beteiligt würden. Finanzierungsmodelle, die über ein Streichen der Strukturhilfe oder der Kürzung der Bundesergänzungszuweisungen die Lösung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen suchten, fänden nicht die Zustimmung des Landes Rheinland-Pfalz.[85] Die Unterstützung dieser Linie durch Niedersachsens Ministerpräsident Schröder deutete die Kompromißbereitschaft der SPD-regierten Länder in dieser Frage an.[86]

Die unionsregierten finanzstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen waren isoliert. Die Reduzierung der vertikalen Finanzzuweisungen an die finanzschwachen alten Länder zugunsten der neuen Länder war nach dem Schulterschluß der finanzschwachen Länder nicht mehrheitsfähig. Gleichzeitig fürchteten Bayern, Hessen und Baden-Württemberg eine erneute Diskussion um die Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen Finanzausgleich nach Artikel 107 GG schon vor 1995. Gerade die finanzstarken alten Länder wären mit einer solchen Regelung überproportional belastet worden. Der baden-württembergische Finanzminister Mayer-Vorfelder signalisierte daher am 26. Februar 1991 eine Einigung der Länder.[87]

---

[82] Bremen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Berlin und Brandenburg

[83] Die Stimmenanteile von Berlin sind nicht berücksichtigt. Berlin hatte vor der Wiedervereinigung einen anderen Status und bleibt daher für den Vergleich unberücksichtigt. Die Hinzunahme von Berlin verstärkt dieses Ungleichgewicht sicherlich noch mehr.

[84] Vgl. hierzu auch H. Mäding, 1992, a.a.O., S. 196

[85] Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Bd. 155, 9. Sitzung, S. 361

[86] Vgl. dpa-Meldung vom 22. Februar 1991. Schröder (SPD) fordert die Beteiligung der neuen Länder an der Umsatzsteuer ab 1992 und den Erhalt der Strukturhilfen.

[87] Finanzminister Mayer-Vorfelder (CDU) schlug eine Aufstockung der Pro-Kopf-Anteile der neuen Länder am Länderanteil der Umsatzsteuer auf 100% vor. Der Bund sollte auf seinen

Der getroffene Konsens in der Kaminrunde der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 28. Februar 1991 sah eine höhere Finanzausstattung der neuen Länder vor.[88] Die neuen Länder hatten bei diesen Verhandlungen nur einen Teilerfolg erreicht. Denn sie blieben weiterhin von den vertikalen Ergänzungszuweisungen des Bundes, den horizontalen Zuweisungen der Länder und der Verteilung der Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer ausgegrenzt.

3. Die zweite Nachverhandlung - divide-et-impera-Strategie der Bundes

3.1 Unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der Ländergemeinschaft

Die unzureichende finanzielle Grundlage für die neuen Bundesländer führte 1991 zu einer erneuten Diskussion um die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Der sächsische Finanzminister Georg Milbradt (CDU) machte schon unmittelbar nach den Vereinbarungen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 28. Februar 1991 über die Erhöhung der finanziellen Leistungen für 1991-1994 deutlich, daß die neuen Länder schon ab 1992 und nicht erst ab 1995 in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden müßten.[89]

Die Interessenlagen der alten Länder hatten sich nach den ersten Nachverhandlungen zur Aufstockung der finanziellen Leistungen für die neuen Länder gewan-

---

Anteil von 15% aus dem Fonds Deutsche Einheit verzichten. Vgl. dpa-Meldung 26. Februar 1991

[88] Die finanzielle Situation der neuen Länder verbesserte sich nach der Änderung der vertikalen und horizontalen Zuweisungen 1991 um 22 Mrd. DM und bis 1994 um 31 Mrd. DM. Die Pro-Kopf-Anteile der neuen Länder am Länderanteil der Umsatzsteuer wird rückwirkend ab 1.1.91 auf 100% erhöht.[+4,76 Mrd. DM (1991), +4,48 Mrd. DM (1992), +4,12 Mrd. DM (1993), +3,69 Mrd. DM (1994)] Der Bund verzichtete auf seinen Anteil von 15% am Fonds Deutsche Einheit.[+5,2 Mrd. DM (1991), +4,2 Mrd. DM (1992), +3,0 Mrd. DM (1993), +1,5 Mrd. DM (1994)] Der Bund legte ein Gemeinschaftswerk für mehr Beschäftigung und Investitionen in den neuen Ländern ab 1991 (12 Mrd. DM) auf. Die neuen Länder erhielten ein Moratorium bei den Altschulden aus dem Wohnungsbau für 1991 und 1992 (je 7,7 Mrd. DM) Vgl. G. Milbradt, 1991, a.a.O., S. 310ff.; Haushaltsbegleitgesetz vom 24. Juni 1991, BGBl. I, S. 1314; Ergebnisprotokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 28. Februar 1991 als Anlage, in: Eilbrief des Chef des Bundeskanzleramtes an die CdS der Länder, 12. März 1991

[89] Der sächsische Finanzminister forderte außerdem die Einbeziehung der neuen Länder in die Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer, die weitere Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit, die Einräumung einer gewissen Einnahmenautonomie für alle Länder und die Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen, um einer finanziellen Überforderung der alten Länder vorzugreifen. Vgl. G. Milbradt, 1991, a.a.O., S. 314; ders. Die Finanzausstattung der neuen Bundesländer, Vortrag vor dem Konstanzer Verwaltungsseminar, 12.4.1991

delt. Während die finanzstarken Länder Baden-Württemberg und Bayern eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen v.a. durch eine Neugliederung des Bundesgebietes forderten[90], versuchten die von der Haushaltsnotlage betroffenen Länder Saarland und Bremen eine Koalition mit den neuen Ländern einzugehen, um die Sperrminorität der Stimmen im Bundesrat zu haben.[91] Es zeichnete sich dabei immer mehr eine Aufsplittung der Länderinteressen in drei Lager ab.

3.1.1 Die Interessen der finanzstarken alten Länder

Die finanzstarken Länder Hessen, Bayern und Baden-Württemberg waren finanziell stark genug, um weiterhin autonom über die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu entscheiden. Aber auch die Interessen dieser Gruppe regte sich immer stärker an der eigenen Finanzlage aus. Baden-Württemberg drängte im Frühjahr 1991 immer häufiger auf eine Neuverhandlung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dabei ging es dem finanzstärksten südwestdeutschen Bundesstaat um eine Reduzierung der horizontalen Finanzausgleichsintensität und die drastische Rückführung der vertikalen Ergänzungszuweisungen. Das baden-württembergische Finanzministerium hatte in einer Simulationsrechnung eine zunehmend starke Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch die vertikalen und horizontalen Ausgleichsleistungen festgestellt.[92]

Baden-Württemberg forderte die drastische Reduzierung der bisherigen Bundesergänzungszuweisungen, die Streichung der Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 3 und 4 GG sowie die Absetzung der bisher erfolgten Strukturhilfen. Dieser Ansatz des baden-württembergischen Finanzministers Mayer-Vorfelder richtete

---

[90] Vgl. Finanzminister von Waldenfels (CSU, Bayern) Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1991, 628. Sitzung, S. 102, am 19. April 1990, Finanzminister Mayer-Vorfelder am 15. März 1990 im Handelsblatt

[91] Vgl. dpa-Meldung vom 31. Januar 1990

[92] Vgl. Finanzielle Auswirkungen bei einer Einbeziehung der neuen Länder (mit Berlin) in den Umsatzsteuerausgleich und den Länderfinanzausgleich i.e.S. im Finanzausgleichsjahr 1992 in Mio. DM, Anhang 16; Das Finanzministerium Baden-Württemberg rechnete die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen und Strukturhilfen für die finanzschwachen Länder ein. Danach rutschten die vier vor dem Finanzausgleich stärksten Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern nach den erfolgten Zuweisungen auf die Plätze 5 bis 8. Baden-Württemberg fand sich als vormals finanzstärkstes Bundesland auf dem siebten Platz wieder. Die Umkehrung dieser Finanzkraftreihenfolge stellte einen klaren Verstoß gegen das Prinzip der strengen Monotonie dar. Vgl. hierzu B. Bueble, Der neue Finanzausgleich aus baden-württembergischer Sicht, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Heft 12, 14. Jg., 1.12.1993, S. 453

sich gegen die finanzschwachen Länder, die heftig darauf reagierten.[93] Das finanzstarke Baden-Wüttemberg wollte damit weitere Finanzhilfen für die neuen Länder erreichen, die weder den baden-württembergischen Haushalt noch den der anderen finanzkräftigeren Länder tangieren würden.

Baden-Württemberg versuchte mit diesem Vorstoß von der Forderung der neuen Länder abzulenken, diese in den Finanzausgleich schon ab 1992 einzubeziehen.[94] Die Integration der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem ab 1992 hätte v.a. zu enormen finanziellen Belastungen der finanzstarken Länder geführt.[95] Das bisher ausgleichsfreie Bundesland Nordrhein-Westfalen hätte mit 8,9 Mrd. DM fast ein Drittel der zusätzlichen finanziellen Transfers innerhalb des Länderfinanzausgleichs leisten müssen. Auch Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wären mit 5,1 Mrd. DM, 5,6 Mrd. DM bzw. 3,0 Mrd. DM zu starken finanziellen Leistungen herangezogen worden. Selbst Niedersachsen als bisheriges Empfängerland wäre mit einem Beitrag von 3,3 Mrd. DM zu einem Zahlerland geworden.

Wie alle anderen alten Bundesländer war Bayern gegen eine Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich ab 1992.[96] Der bayerische Finanzminister von Waldenfels wandte sich jedoch gegen die Gedankenspiele seines baden-württembergischen Amtskollegen, die vertikalen Zuweisungen für die alten finanzschwachen Länder drastisch zu kürzen. Das finanzielle Ausbluten der finanzschwachen Länder würde nach Auffassung des bayerischen Finanzministers deren Lebensfähigkeit zunehmend gefährden. Waldenfels sah darin die Gefahr eines wachsenden Zentralismus.[97] Die Absetzbewegung eines potentiellen Verbündeten wie Bayern aus dem Kreis der finanzstarken Länder zeigte, daß die Interessen in-

---

[93] Vgl. Forderung von Baden-Württembergs Finanzminister Mayer-Vorfelder (CDU), Handelsblatt, 13. März 1991; Entgegnung des saarländischen Finanzministers Kaspar (SPD), Handelsblatt, 15. März 1991

[94] Auch das finanzstarke Hessen lehnte eine Einbeziehung der neuen Länder in den bestehenden Finanzausgleich ab 1992 ab. Vgl. Finanzministerin Fugmann-Heesing (SPD, Hessen), Interview in der Frankfurter Rundschau, Länder und Gemeinden zahlen wieder drauf, 7.9.1991

[95] Finanzielle Auswirkungen bei einer Einbeziehung der neuen Länder (mit Berlin) in den Umsatzsteuerausgleich und den Länderfinanzausgleich i.e.S. im Finanzausgleichsjahr 1992 in Mio. DM, Anhang 16

[96] Vgl. von Waldenfels, Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1991, 628. Sitzung, S. 102; Diepgen, Regierender Bürgermeister von Berlin, Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1991, 628. Sitzung, S. 99; Simonis (Finanzministerin, Schleswig-Holstein, SPD), Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1991, 634. Sitzung, S. 355

[97] Vgl. Von Waldenfels beklagt den populistischen Beitrag von Mayer-Vorfelder, Handelsblatt, 15./16. März 1991; Rede von Waldenfels am 19. April 1991, Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1991, 628. Sitzung, S. 102

nerhalb der finanzstarken Länder durchaus unterschiedlich waren und keineswegs nur parteipolitischen Zwängen unterlagen.

3.1.2 Die Interessen der finanzschwachen Länder

Die zweite Gruppe umfaßte die finanzschwachen alten Länder, wobei gerade Schleswig-Holstein, Saarland, Rheinland-Pfalz und Bremen am unteren Ende zu finden waren. Diese Länder hatten so hohe Defizite angehäuft, daß sie kaum Chancen hatten, diese zukünftig aus eigener Kraft auszugleichen. Sie galten noch in den 80er Jahren als die *„geborenen Verbündeten"* des Bundes. Mit der Landtagswahl am 21. April 1991 in Rheinland-Pfalz stellte die SPD in dieser Gruppe die Regierung.[98] Trotz der gleichen Parteiinteressen waren die Interessen innerhalb dieser Gruppe unterschiedlich. Denn gerade die etwas finanzstärkeren Länder Hamburg und Niedersachsen plädierten für eine stärkere Einnahmenautonomie der Länder bei gleichzeitigem Abbau nicht begründbarer Mischfinanzierungen.[99]

Die anderen finanzschwachen Länder Saarland, Bremen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wollten eine Verschärfung ihrer haushaltspolitischen Lage vermeiden, die eine Streichung der Strukturhilfen und den Abbau von Bundesergänzungszuweisungen nach sich gezogen hätte. Sie versuchten daher ein Bündnis mit den anderen finanzschwachen neuen Ländern einzugehen. Schließlich hatten die finanzschwachen Länder eine *„ökonomische"* Mehrheit mit 43:25 Stimmen im Bundesrat.

3.1.3 Die Interessen der neuen Bundesländer

Die dritte Gruppe umfaßte die neuen Länder einschließlich Berlin. Sie wiesen geringe Einnahmen auf und hingen ausschließlich am *„Goldenen Zügel"* des Bundes. Diese Länder schienen die neuen zukünftigen Verbündeten des Bundes zu sein. Dem SPD-regierten Land Brandenburg kam eine taktisch wichtige Funktion zu. Dies lag v.a. daran, weil die Position der sozialdemokratisch regierten Länder in Bundesrat und Vermittlungsausschuß trotz ihrer Stimmenmehrheit keineswegs gesichert war. Das Ausscheren eines der Länder hätte zu einer Pattsituation oder zu einer Mehrheit der unionsgeführten Länder geführt. Brandenburgs Ministerpräsident Stolpe (SPD) ließ frühzeitig erkennen, daß das Interesse Brandenburgs

---

[98] Mit der Wahl in Rheinland-Pfalz am 21.4.1991 kippte die Mehrheit der CDU-regierten Länder im Bundesrat zugunsten der SPD-regierten Länder auf einen Stimmenanteil von 37:31.

[99] Vgl. dpa-Gespräch mit Niedersachsens Ministerpräsident Schröder, 5.3.1991; Bürgermeister Voscherau, 15. April 1991, dpa-Meldung

keineswegs nur parteipolitischer Natur war.[100] Ähnlich wie auch bei den anderen finanzschwachen neuen Ländern ging es Brandenburg um eine schnelle Verstetigung der Finanzausstattung, wobei die Mittel der Finanzierung unerheblich waren.[101] Das wichtigste Ziel Brandenburgs wie auch der anderen neuen Länder blieb die vollständige Beteiligung am bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem noch vor 1995.

3.2 Die Verhandlungen zum Steueränderungsgesetz 1992

3.2.1 Die Strategie des Bundes: divide-et-impera

Dem Bund war klar, daß die alten Länder versuchen würden, eine gemeinsame Forderungshaltung gegenüber dem Bund aufzustellen. Der Bund strebte eine Lösung im Vermittlungsausschuß an. In Verhandlungen verfolgte der Bund die Strategie des divide-et-impera, die schon in den 50er und 60er Jahren erfolgreich war. Es war das Ziel von Bundesfinanzminister Waigel, bei den anstehenden Verhandlungen zur Finanzverteilung, finanzschwache Länder aus dem Mehrheitslager der SPD im Bundesrat *„herauszukaufen"*.[102] Die Mehrheit der sozialdemokratisch regierten Länder im Bundesrat wäre bei einem Ausscheren eines Landes verloren gewesen. Die geeignetsten Kandidaten unter diesen Ländern waren Brandenburg und Berlin. Berlin wurde seit den Wahlen am 2. Dezember 1990 von einer unionsgeführten, großen Koalition regiert. Es ist üblich, daß in den Koalitionsvereinbarungen das Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat festgelegt wird. Berlin sollte sich gerade in parteipolitischen Streitfragen der Stimme im Bundesrat enthalten.[103]

Unter gewissen Bedingungen war jedoch durchaus ein Abstimmungsverhalten eines Koalitionslandes möglich, das der gemeinsamen Koalitionsvereinbarung widersprach. Für den Bund und für die unionsregierten Länder war Berlin daher ein

---

[100] Ministerpräsident Stolpe äußerte sich in einer Rede, die vom Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Schäuble zitiert wird: *„..er werde keine Entscheidung unterstützen, die parteipolitische Interessen über die Interessen der Menschen in seinem Land stellen."* Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 160, S. 6278

[101] Der brandenburgische Finanzminister Kühbacher ließ in einer Rede im Deutschen Bundestag durchblicken, daß sein Land auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer mittragen würde oder eine andere Erhöhung der Steuern. Diese Linie wich jedoch deutlich von der Linie der SPD-Parteiführung ab. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Bd. 155, 6. Sitzung, S. 151

[102] Vgl. Th. Waigel, Perspektiven der Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik im wiedervereinten Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst, 44, 1991, S. 15

[103] Vergleichbare Vereinbarungen gab es bei der Großen Koalition in Baden-Württemberg, der sozialliberalen Koalition in Rheinland-Pfalz und der Ampelkoalition in Bremen.

wichtiges Eckland im Bundesrat. Brandenburg war ein weiteres wichtiges Eckland, weil es der Gruppe der jungen Bundesländer angehörte und als SPD-regiertes Bundesland die Mehrheit der SPD-regierten Länder im Bundesrat sicherte.

Der Bund wollte die Interessen der sozialdemokratisch regierten, finanzschwachen alten Länder und die der neuen Länder gegeneinander ausspielen. Er reagierte auf die sich 1992 abzeichnende abermalige Finanznot der neuen Länder und legte bereits am 30. September 1991 einen Gesetzesentwurf zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit vor.[104] Das Steueränderungsgesetz 1992 sah vor, die durch die Aufhebung des Strukturhilfegesetzes verfügbaren Bundesmittel von jährlich 2,45 Mrd. DM für den Fonds Deutsche Einheit zur Verfügung zu stellen. Der Bund stellte darüber hinaus weitere 3,45 Mrd. DM jährlich in Aussicht. Der Fonds Deutsche Einheit würde sich demnach um jährlich 5,9 Mrd. DM erhöhen.[105]

Obwohl die finanzstarken Länder von der zusätzlichen Aufstockung der Finanzmittel in den neuen Ländern am geringsten belastet waren, versagten die sozialdemokratisch regierten Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen dem Vorschlag des Bundesfinanzministers ihre Zustimmung.[106] Der brandenburgische Finanzminister Kühbacher (SPD) wies auf die Dringlichkeit der Verstetigung des Fonds Deutsche Einheit und auf die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich hin. Gleichzeitig warnte er jedoch vor einer Konfrontation zwischen den armen alten Ländern und den armen neuen Ländern, wie bei der Aufhebung des Strukturhilfegesetzes.[107]

Der Bund verknüpfte seinen Gesetzesvorschlag zur Erhöhung der finanziellen Leistungen für die neuen Länder mit dem Steueränderungsgesetz 1992, das u. a. die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1.1.1993 vorsah. Weil einige Länder wie

---

[104] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit, Bundestags-Drucksache. 12/1227, 30.9.1991

[105] Die Hilfen betragen von 1990 bis 1994 insgesamt 132,7 Mrd. DM. Davon können im Jahre 1990 (22 Mrd. DM), 1991 (35 Mrd. DM), 1992 (33,9 Mrd. DM), 1993 (25,9 Mrd. DM) und 1994 (15,9 Mrd. DM) erbracht werden.

[106] Hessen lehnte mit den Südwest-Ländern Saarland und Rheinland-Pfalz das Gesetzesvorhaben schon im Vorfeld ab. Vgl. dpa-Meldung, 1. Oktober 1991 Nordrhein-Westfalens Finanzminister Schleußer, Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1991, 634. Sitzung, S. 446ff.

[107] Vgl. Finanzminister Kühbacher: *„Die neuen, jungen Länder ....dürfen nicht auf die Länder im westlichen Teil gehetzt werden, die selber über Finanznotlagen klagen, also die armen Nachbarn im Westen Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein.“* Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1991, 634. Sitzung, S. 451

bspw. Niedersachsen nicht abgeneigt waren dem zuzustimmen, schien eine Aufweichung der Verhandlungslinie möglich.[108]

3.2.2 Versuch einer gemeinsamen Verhandlungslinie der Länder

Den Plänen des Bundes stellten die Länder ihre eigene Position gegenüber. Die Mehrheit der Länder verabschiedete auf der Finanzministerkonferenz am 5. Dezember 1991 eine gemeinsame Linie zu den Fragen der Finanzhilfe für die neuen Länder. Der Fonds Deutsche Einheit sollte von 1992 bis 1995 auf 35 Mrd. DM pro Jahr aufgestockt werden. Eine Aufhebung der Strukturhilfen für die alten Länder wurde mehrheitlich abgelehnt.[109] Die Länder machten mit ihrem Beschluß aber auch deutlich, daß der Bund die zusätzlichen Finanzierungshilfen des Fonds Deutsche Einheit zu tragen hatte. Sie erinnerten dabei an die gemeinsam mit dem Bundeskanzler am 28. Februar 1991 getroffenen Vereinbarungen, nach denen die Finanzierungsmöglichkeiten der Länder erschöpft waren und der Bund für weitere Finanzhilfen die Verantwortung trug. Gleichzeitig forderte die Mehrheit der Länder eine Aufstockung der Anteile der Umsatzsteuer von 35% (1991) auf 48%, was einer jährlichen Zunahme von 20 Mrd. DM entsprach.

Die Forderung nach einer Korrektur der vertikalen Finanzverteilung basierte auf den Berechnungen einer von Bund und Ländern am 28. Februar 1991 eingesetzten Arbeitsgruppe *„Schieflage"*.[110] Nach Art. 106 Absatz 3 Satz 4 GG haben Bund und Länder (einschließlich der Gemeinden) gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Aufgrund der Regelung in Art.7 Absatz 2 Nr.1 des Einigungsvertrages ist die vom Grundgesetz vorgesehene Deckungsquotenberechnung für die neuen Länder bis zum 31.12.1994 ausgesetzt. Solange das bisherige Verteilungsverhältnis der Umsatzsteuer von 35% zu 65% im Verhältnis der neuen Länder zum Bund festgeschrieben war, konnte eine Veränderung der Anteile zwischen Bund und alten Ländern auf der Basis einer entsprechenden Deckungsquotenberechnung erfolgen. Als Gegenstück zu dieser Nichteinbeziehung der neuen Länder wurde zwischen Bund und alten Ländern vereinbart, daß

---

[108] Niedersachsens Finanzminister Swieters forderte auf der Finanzministerkonferenz am 5. Dezember 1991 die Anhebung der Mehrwertsteuer von 14% auf 15%, vgl. Ergebnisprotokoll der Finanzministerkonferenz der Länder vom 5. Dezember 1991

[109] Vgl. Ergebnisprotokoll der Finanzministerkonferenz der Länder vom 5. Dezember 1991

[110] Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe von Bund und Ländern zur Berechnung der Deckungsquoten zwischen Bund und Ländern wurde von in der Kaminrunde von Ministerpräsidenten und Kanzler am 28. Februar 1991 beschlossen. Vgl. Ergebnisprotokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 28. Februar 1991 als Anlage, in: Eilbrief des Chef des Bundeskanzleramtes an die CdS der Länder, 12. März 1991.
Die Arbeitsgruppe legte am 5. September 1991 die Ergebnisse vor. Vgl. hierzu Vermerk des Referats für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik, Finanzministerium Saarland, von D. Carl, 5.9.1991

die Ausgaben des Bundes für die neuen Länder in diese Berechnungen nicht einbezogen werden durften.[111] Bei der Berechnung der Ausgaben des Bundes zeichnete sich ein Dissens zwischen Bund und Ländern ab.[112] Der Bund war offenkundig bestrebt, diese nicht einzubeziehenden Ausgaben möglichst eng zu fassen, während er in einem anderen Zusammenhang seine Ausgaben für die Vereinigung sehr hoch ansetzte.

In der Praxis wurde die sog. Deckungsquotenberechnung durch einen Vergleich der Finanzierungssalden dargestellt.[113] Auf der Basis der offiziellen Zahlen berechneten die Länder nach ihrer Abgrenzung die möglichen Ansprüche der alten Länder,[114] die sich bis einschließlich 1994 auf 29 Mrd. DM summierten.[115] Das hätte einer Anhebung von 13 Umsatzsteuerpunkten entsprochen.

Die Ansprüche der Ländergesamtheit an der Umsatzsteuer resultierten ganz überwiegend aus den Defiziten der neuen Ländern. Da eine Umschichtung dieser Mittel auf die neuen Länder nach dem Einigungsvertrag nicht möglich war, forderten die neuen Länder die Einbeziehung in die Verteilung der sog. Ergänzungsanteile in 1992. Den alten Ländern wären mit dieser Regelung rd. 12 Mrd. DM an bisherigen Umsatzsteuern entzogen worden. Daher versuchte die Mehrheit der alten Länder, über eine im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung höher angesetzte Unterstützung im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit die Zustimmung der neuen Länder zu erhalten. Damit hätten sie mehrere Ziele gleichzeitig erreicht: Die alten finanzschwachen Länder behielten weiterhin die sog. Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer. Die neuen Länder erhielten im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit ausreichende Finanzhilfen, die vom Bund zu tragen

---

[111] Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 600/90 - Beschluß; ders.; BR-Drs. 635/90 - Beschluß; Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 11/7841

[112] Die Differenzen bei den Zahlen für den Bund resultierten im wesentlichen aus einem unterschiedlichen Ansatz des Bundesbankgewinns (Länder plus 8 Mrd. DM) und der unterschiedlichen Einschätzung (angeblicher) Risiken aus der EG-Finanzierung für 1994 und 1995. Die Differenzen bei den Zahlen für die alten Länder resultierten im wesentlichen aus unterschiedlichen Ansätzen für Sachkosten, Zinsausgaben und die Gemeindeverkehrsfinanzierung. Bei den neuen Ländern lagen die Differenzen hauptsächlich im Bereich der Personalausgaben, der Zinsausgaben und der sonstigen Einnahmen.

[113] Nach einer Faustformel führt beispielsweise eine Differenz der beiden Finanzierungssalden von 10 Mrd. DM zu einem Anspruch von 5 Mrd. DM gleich 2,5 Umsatzsteuerpunkten (Richtwert: ein Prozentpunkt Umsatzsteueraufkommen beträgt derzeit rund 1,8 Mrd. DM).

[114] Nach den Berechnungen beliefen sich diese auf 5 Mrd. DM (1992), 14 Mrd. DM (1993), 29 Mrd. DM (1994) und 38 Mrd. DM (1995). Vgl. Vermerk des Referats für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik, Finanzministerium Saarland, von D. Carl, 5.9.1991

[115] Selbst die Berechnung nach der Bundesmethode führte bis einschließlich 1994 zu einem zusätzlichen Finanzbedarf der Länder von 6 Mrd. DM oder 2,5 Umsatzsteuerpunkten - ein wesentliches anderes Ergebnis als das des Bundes.

waren. Die alten Länder würden über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile zusätzliche Finanzierungsmittel erhalten.

3.2.3 Das Scheitern der gemeinsamen Verhandlungslinie

Dem saarländischen Ministerpräsidenten (SPD) und stellvertretenden Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine kam in dieser Phase eine wichtige Rolle auf der Seite der A-Länder[116] zu. Er koordinierte die Interessen der A-Länder und führte deren Verhandlungen in den gemeinsamen Gesprächen mit dem Bund. Dabei konzentrierte sich die Auseinandersetzung der parteipolitischen Lager der Bundes- und der Länderebene auf die Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt auf 15%. Die SPD-Bundestagsfraktion aber auch der Parteivorstand der SPD lehnten eine Anhebung der Steuer ab. Die SPD wollte von der Bundesregierung in dieser Frage nicht in die Mitverantwortung einer weiteren Steuererhöhung im Zuge der Wiedervereinigung genommen werden. Die Linie der sozialdemokratisch-regierten Länder war jedoch brüchig. Es gab auf seiten der SPD-regierten Länder Bestrebungen, diese Position aufzuweichen. Der niedersächsische Finanzminister Hinrich Swieter (SPD) plädierte für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 14% auf 15%.[117] Auch Brandenburg schien einer Anhebung nicht abgeneigt. Zudem war den neuen Ländern - und somit auch Brandenburg - bewußt, daß die alten Länder einer Erhöhung der Ergänzungsanteile nicht zustimmen würden. Die einzige Chance der Refinanzierung bot sich den neuen Ländern in der Anhebung des Mehrwertsteueraufkommens um einen Prozentpunkt. Die Länder wären damit automatisch an diesem zusätzlichen Aufkommen über die Umsatzsteuer beteiligt gewesen.

Die Verhandlungen am 13. Februar 1992 im Vermittlungsausschuß entwickelten ihre eigene Dynamik. Brandenburg scherte aus der gemeinsamen Verhandlungslinie der sozialdemokratisch regierten Bundesländer aus und stimmte mit den unionsgeführten Ländern für den Bundesvorschlag.[118] Der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe (SPD) versuchte dem Bundesrat - und hier vor allem den SPD-regierten westdeutschen Ländern - die Beweggründe seiner Entscheidung nahezubringen: *„Wegen der Not im Lande Brandenburg, die wir mit wenden*

---

[116] Dieser Begriff schließt alle sozialdemokratisch regierten Länder ein. Das Pendant dazu bilden die sog. unionsregierten Länder, die B-Länder.

[117] Vgl. dpa-Meldung, 5.12.1991

[118] Vgl. W. Renzsch, Föderative Problembewältigung zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, Jg. 25, 1994, S. 121; BT-Drs. 12/4748 S. 186, BT-Drs. 12/4801, S. 182, Steueränderungsgesetz 1992, BGBl. 1992 I, S. 316; BGBl.I, S.674, Art. 2

wollen und wozu wir sie brauchen, stimmt das Land Brandenburg beiden Gesetzen zu."[119]

Der Fonds Deutsche Einheit wurde von 1992 bis 1994 um 31,3 Mrd. DM aufgestockt. Die erste Erhöhung wurde durch die Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt auf 15% zzgl. zwei Milliarden D-Mark des Bundes in Form von Barzuschüssen, und die zweite aus den Erträgen des Zinsabschlagsgesetzes und den Anteilen aus dem Umsatzsteueraufkommen finanziert. Die Hilfen des Fonds Deutsche Einheit, die von 1990-1994 gewährt wurden, betrugen demnach 146,3 Mrd. DM. Gleichzeitig wurde das Strukturhilfegesetz für die finanzschwachen alten Länder abgeschafft und die daraus resultierenden Mittel den neuen Ländern zur Verfügung gestellt. Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern wurde für 1993 und 1994 von bisher 65:35 auf 63:37 revidiert.

3.3 Schlußbemerkung

Über das Steueränderungsgesetz 1992 war es dem Bund nach sehr langer Zeit erstmals wieder gelungen, mit einer divide-et-impera-Politik die Interessen der einzelnen Länder gegeneinander auszuspielen. Die Anhebung der finanziellen Leistungen im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit hielten sich in einem für den Bund vertretbaren Rahmen, zumal diese teilweise auch von den Ländern finanziert wurde. Gleichzeitig konnte der Bund eine stärkere Verteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Länder - wie noch auf der Finanzministerkonferenz gefordert - verhindern. Mit der Anhebung der Mehrwertsteuer, aber auch anderer indirekter Steuern wie der Mineralölsteuer, der Versicherungsteuer oder der Tabaksteuer hatte sich der Bund - im Gegensatz zu den Ländern - die Möglichkeit der Refinanzierung geschaffen.

Die neuen Länder erreichten eine Anhebung der Finanzierungsmittel im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit, die aber hauptsächlich zu Lasten der alten finanzschwachen Länder ging. Sie blieben aber weiterhin aus dem System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ausgegrenzt.

Letztendlich erhöhte die Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit über vertikale Transfers auf der einen Seite und die fortdauernde Ausgrenzung aus dem Länderfinanzausgleich auf der anderen Seite deren Abhängigkeit gegenüber dem Bund. Der Bund konnte somit die Mehrheit des Bundesrates auseinanderdividieren, auch wenn er die Interessen der finanzschwachen alten Länder gegen die Interessen der neuen Länder ausspielte.

Die finanzschwachen alten Länder waren die Verlierer dieses Ergebnisses, weil sie mit der Aufhebung des Strukturhilfegesetzes zusätzliche Finanzmittel einbüß-

---

[119] Vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, 1991, 639. Sitzung, S. 15

ten. Die finanzstarken alten Länder dagegen konnten ihre finanziellen Lasten minimieren.

Die Verhandlungen zeigten die Grenzen von parteipolitischer Konkurrenz in demokratischen Entscheidungsabläufen auf, wenn es dabei um Fragen der Finanzverteilung geht. Die Interessen der einzelnen Länder waren in dieser Phase zu verschieden, um Koordinierungsprozesse auf der Länderebene erfolgreich abzuschließen.

Die eigentlichen Probleme der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wurden bei diesen Verhandlungen wiederum vertagt. Bund und Länder agierten in dieser Phase mit kurzfristigen Anpassungsmaßnahmen. Spätestens hier wäre die Gelegenheit gewesen, die durch den Einigungsvertrag programmierte Finanznot zum Anlaß zu nehmen, die bereits vor der deutschen Einheit umstrittene Finanzverfassung zu reformieren.[120] Der Konflikt zwischen Bund und alten Ländern konzentrierte sich immer stärker auf die Verteilung der vertikalen Zuweisungen.

Die alten Länder gaben zu Protokoll, daß mit dieser Vereinbarung ihre finanzielle Leistungsfähigkeit endgültig erreicht ist.[121] Der Bund geriet wegen der Zusatzklausel der Länder über deren finanzielle Leistungsbereitschaft gegenüber den neuen Länder zunehmend in die Bittstellerrolle.

Schon kurz nach der Verabschiedung des Steuerrechtsänderungsgesetzes kritisierte der sächsische Finanzminister Milbradt die finanzielle Unzulänglichkeit des Beschlusses für den wachsenden Finanzbedarf der neuen Länder.

Die alten Länder gerieten zunehmend in die Kritik von Bund und neuen Ländern, weil sie auf der einen Seite die finanziellen Zuweisungen für die neuen Länder minimieren wollten, aber auf der anderen Seite die Ausgaben 1990 bis 1992 stark ausweiteten.[122]

---

[120] Bezeichnenderweise wurde auch die Reform der Finanzverfassung aus dem Katalog der Verfassungsreform-Kommission des Bundesrates und der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat ausgespart. Vgl. H. Kilper, R. Lhotta, 1996, a.a.O., S. 254

[121] Vgl. MP Streibl (Bayern, CSU), der am 5. März 1991 sagt: *„Mit diesen zusätzlichen Leistungen ist die finanzielle Leistungsfähigkeit der alten Länder ausgeschöpft."* in: Bayerische Staatsregierung, Bulletin, 5.3.1991; Vgl. Ergebnisprotokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 28. Februar 1991 als Anlage, in: Eilbrief des Chef des Bundeskanzleramtes an die CdS der Länder, 12. März 1991

[122] Die Wachstumsraten bei den alten Ländern lagen dabei deutlich über der Ausgabengrenze von 3%. Vgl. Bereinigte Gesamtausgaben der Länder von 1988 bis 1997 in Mio. DM, Anhang 17 und Veränderung der bereinigten Gesamtausgaben der Länder von 1989-1997 in vH., Anhang 18

III. MODELLVORSCHLÄGE UND AUSEINANDERSETZUNGEN UM DIE NEUORDNUNG DES BUNDESSTAATLICHEN FINANZAUSGLEICHS 1995 IM VORFELD DER SOLIDARPAKTVERHANDLUNGEN (27. MÄRZ 1992 - 18. FEBRUAR 1993)

1. Ausgangslage

Es zeichnete sich ab, daß selbst die Finanzhilfen der ersten und zweiten Nachverhandlung keine ausreichende Finanzausstattung für die neuen Länder und deren Gemeinden darstellten. Die mittelfristige Entwicklung der Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden in Ostdeutschland von 1992 bis 1996 wies eine gefährliche Dynamik auf. Das zeigte sich spätestens mit der Fortschreibung der Finanzdaten des Finanzplanungsrates. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden hätten bei der Weitergeltung des damaligen Finanzausgleichsrechts 1995 mit 83 Mrd. DM und 1996 mit 86 Mrd. DM einen Finanzierungssaldo zu tragen gehabt, der höher gewesen wäre als der des öffentlichen Gesamthaushalts mit 79 Mrd. DM (1995) und 60 Mrd. DM (1996).[123]

Hinzu kam eine im März 1992 von Sachsens Ministerpräsident Biedenkopf (CDU) angestoßene Debatte, die eine Annäherung der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen West- und Ostdeutschland innerhalb der nächsten Jahre als unrealistisch einschätzte.[124] Der Finanzbedarf der neuen Länder und deren Gemeinden war wesentlich höher anzusetzen.[125] Dies wiederum hätte zu unmittelbaren Auswirkungen auf das Finanzausgleichssystem geführt, das wie ein System *„kommunizierender Röhren"* Veränderungen der Finanzkraft der Länder insbesondere der neuen Länder aufnahm.

Der Anpassungsprozeß durch eine einheitliche Regelung der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs würde zu einer massiven Umverteilung von Finanzzuweisungen zu Lasten des Bundes und der alten Länder zu den neuen Ländern erfordern. Zusätzlich wurde der Verteilungsstreit durch die Aufteilung der sog. Erblasten belastet, die in den Sonderfonds des Bundes eingestellt worden waren. So sah Artikel 23 Absatz 3 und 4 EV die Auflösung des Kreditabwicklungsfonds für

---

[123] Entwicklung der Finanzierungssalden in Ostdeutschland von 1993-1996, Anhang 19

[124] Kurt Biedenkopf und der Abschied von der Aufholjagd - Wie sich der sächsische Ministerpräsident die unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Entwicklungen in Ost und West vorstellt, Frankfurter Rundschau, 27.3.1992; M. Miegel, Der Preis der Gleichheit: Wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektiven Deutschlands in den 90er Jahren, in: Blätter für die deutsche und internationale Politik, 1992, S. 681

[125] Vgl. M. Miegel, der bei zurückhaltender Schätzung von einem zusätzlichen Finanzbedarf der neuen Länder von 1,2 Billionen in den 90er Jahren ausgeht. M. Miegel, 1992, a.a.O., S. 681

1994 vor. Eine Übernahme der Schulden durch die Treuhandanstalt war nicht vorgesehen. Selbst deren Finanzschulden mußten neu geregelt werden, ähnlich wie die Schulden der ostdeutschen Wohnungsbaugesellschaften.[126]

Danach wäre ein Umverteilungsvolumen von insgesamt 50-78 Mrd. DM durch die Integration der neuen Länder angefallen, die selbst die Funktionsfähigkeit einzelner Gebietskörperschaften bedroht hätte.[127]

2. Bisherige Schritte zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Die Länder hatten mit ihrem Eckpunktepapier vom 5. Juli 1990 Änderungen des Grundgesetzes zur Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung gefordert. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 legte in Artikel 5 fest, daß Bundesrat und Bundestag innerhalb der nächsten zwei Jahre mit der Prüfung der im Eckpunktepapier angesprochenen Verfassungsänderungen beauftragt werden.[128]

Dabei ging es auch um die Rücksichtnahme der Empfehlungen der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Länderparlamente vom 24. September 1991.[129] Deren Vorschläge gingen zurück auf Überlegungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform des deutschen Bundestages (1977), der Martin-Kommission (1985), der van-Nes-Ziegler-Kommission (1990) und auf frühere Beschlüsse der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz (1983). Die Empfehlungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Länderparlamente führten in einigen Aspekten wesentlich weiter als die Eckpunkte der Ministerpräsidenten der Länder im Frühsommer 1990.[130]

---

[126] Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, bearbeitet von MR Levermann, WF IV - 73/92.

[127] Die Schätzungen über das Umverteilungsvolumen beliefen sich zwischen 50 Mrd. DM und 78 Mrd. DM. Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch die Finanzreform 1995 einschließlich der Regelungen zur Haushaltssanierung Bremens und des Saarlandes, in: Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, hrsg. vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen, 1993, S. 12

[128] Vgl. BGBl. 1990 II, S. 885

[129] Vgl. V. Krieg, Der Beitrag der Präsidentinnen/en der deutschen Landesparlamente zur aktuellen Verfassungsreformdiskussion, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1992, S. 149ff

[130] Die Länder sollten ein stärkeres Gewicht bei der Gesetzgebungskompetenz erhalten. Andererseits sollte die Einnahmenautonomie über ein Heberecht der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer wesentlich gestärkt werden. Dafür sollten sowohl das Systems der Mischfinanzierung als auch die Gemeinschaftsaufgaben abgebaut werden. Vgl. V. Krieg, 1992, a.a.O., S. 149ff.

Weder die vom Bundesrat am 11. März 1991 eingesetzte Kommission *„Verfassungsreform“*[131] noch die sich anschließend am 16. Januar 1992 konstituierende Gemeinsame Verfassungsreformkommission von Bundestag und Bundesrat[132] konnten grundlegende Anstöße in der Debatte geben, weil wesentliche Fragen des Föderalismus wie die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nicht behandelt wurden.

Es zeigte sich schon bei diesen Beratungen, daß die Länder den Kompetenzverlust der vergangenen Jahre nicht revidieren wollten, wie noch in dem sog. Eckwerte-Beschluß angekündigt. Das Bekenntnis der Länder zur Re-Föderalisierung fand nicht selten dort seine Grenzen, wo es mit Mehrarbeit und finanziellem Aufwand verbunden gewesen wäre.[133]

2.1 Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995“* der Länder

Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995“* wurde im Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz (4. Juli 1991) von den Finanzministern und -senatoren der Länder am 12. September 1991 eingesetzt. Die Arbeitsgruppe, die jeweils auf Beamtenebene (Finanzreferenten der Länder) und auf Ministerebene beriet, sollte Entscheidungsvorschläge zur Reform der Finanzverfassung bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorlegen.[134] Die Themenbereiche, die in der Arbeitsgruppe erarbeitet werden sollten, gliederten sich in drei große Bereiche des bundesstaatlichen

[131] Die Kommission hatte 32 Mitglieder (je Bundesland zwei) und verhandelte unter dem Vorsitz des Ersten Bürgermeisters der Freien und Hansestadt Hamburg, H. Voscherau (SPD). Vgl. R. Sannwald, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat: Einführung, Erläuterungen, Materialien, Köln, 1995, S. 22; zu den Einzelheiten vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 103/91 (Beschluß); ders., Empfehlungen der Kommission, BR-Drs. 360/92; C. Asmussen, U. Eggeling, Empfehlungen des Bundesrates zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa, in: Verwaltungs-Archiv, 84. Band, 1993, S. 230ff.

[132] Die Gemeinsame Verfassungskommission (GVK) bestand aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates und repräsentierte damit sowohl die föderativen als auch die parteipolitischen Kräfteverhältnisse im deutschen Bundestag. Vgl. H. Kilper, R. Lhotta, 1996, a.a.O., S. 260; K. Rennert, Der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassungsreform, in: Der Staat, 1993, S. 269ff. Einen detaillierten Überblick zur GVK liefert R. Sannwald, Die Reform der Finanzverfassung. Stand der Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, in: ZRP 1993, Heft 3, S. 103ff.; ders., 1995, a.a.O., S. 1ff.

[133] Vgl. Äußerungen von Frau Staatsministerin Dr. Hohmann-Dennhardt (Hessen), Protokoll der 3. Kommissionssitzung am 2.4.1992, S. 11; siehe auch Beispiel der Regelung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

[134] Vgl. Referat für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik BR-III/V-3/9, Vermerk zur Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995“*, 29. Mai 1992; Der Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, 1993, a.a.O., S.13ff.

Finanzausgleichs: die Aufgaben- und Ausgabenverteilung, die Einnahmenverteilung und den Finanzausgleich i.e.S.. Zu jedem Themenbereich wurden wiederum vier Themenstellungen in kleineren Unterarbeitsgruppen erarbeitet.[135] Die Finanzverfassung sollte damit in ihren wesentlichen Elementen auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* spielte in der Entscheidungsphase um die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eine sehr wichtige Rolle. Diese Arbeitsgruppe bündelte vorab die wichtigsten Elemente zukünftiger Entscheidungen in Fragen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und überprüfte deren Mehrheitsfähigkeit innerhalb der Ländergemeinschaft. Anders als die Kommission *„Verfassungsreform"* des Bundesrates und die Gemeinsamen Verfassungskommission agierte dieses Gremium im Hintergrund, weshalb ihre Rolle in der Entscheidungsbildung bisher von der Wissenschaft nicht gewürdigt wurde.[136]

Schon der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* zeigte die Grenzen möglicher Reformen innerhalb der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung (passiver Finanzausgleich) auf: Die finanzschwachen Länder blockierten den Abbau von Finanzierungstatbeständen wie der Finanzhilfen nach Artikel 104a (4) GG und der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und b. Eine Abschaffung oder Einschränkung der Mischfinanzierung war nach der einstimmigen Mehrheit der Länder nur möglich, wenn der Bund den Ländern in vollem Umfang den Ausgleich gewährte. Dabei wurde mehrheitlich beschlossen, daß eine generelle Regelung des Problems der ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten im Rahmen der anstehenden Grundgesetzänderungen nicht zwingend erforderlich war.[137]

Die Interessenlagen innerhalb der Länderebene waren eindeutig: Die finanzschwachen Länder wollten eine stärkere finanzielle Einbeziehung des Bundes bei stark streuenden Ausgaben der Länder im Bereich der Sozialhilfe, des Wohngeldes und des Bafög. Die finanzstarken Länder verweigerten einer Ausweitung der

---

[135] Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* sollte ein Papier ausarbeiten, das zu den Themenbereichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (Lastenverteilungsgrundsätze, Mischfinanzierungen, Regionalisierung des ÖPNV), Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Steuergesetzgebungskompetenz und -ertragshoheit, Steuerertragsverteilung unter den Ländern, Gemeindesteuersystem), Finanzausgleich (Grundsatzfragen, vertikaler Finanzausgleich, horizontaler Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Verteilungswirkung sonstiger Bundesmittel) und Sonderabgaben Lösungsvorschläge präsentiert. Vgl. Referat für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik BR-III/V-3/9, Vermerk zur Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, 29. Mai 1992

[136] Der einzige Hinweis auf die Rolle dieser Arbeitsgruppe finden sich in: M. Stauch u.a., 1993, a.a.O., S.13ff

[137] Vgl. Referat für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik BR-III/V-3/9, Vermerk zur Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, 29. Mai 1992

Bundeskompetenzen ihre Zustimmung. Sie drängten verstärkt auf die Abschaffung von vertikalen Zuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder, wie bspw. der Aus- und Neubau von Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung des Küstenschutzes oder die Bildungsplanung und Forschungsförderung. Damit zeigte sich schon damals, daß von der ursprünglichen Reformwilligkeit der Länder in der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Eckpunktepapier wenig übriggeblieben war. Dies gipfelte in der mehrheitlichen Einsicht der Länderfinanzminister, die allgemeine Lastenverteilung nach Artikel 104a Absatz 1 GG keiner Neuregelung zu unterwerfen. Die Interessenlagen der einzelnen Länder, ob finanzschwache oder finanzstarke, ob alte oder neue, ob SPD-regiert oder CDU-regiert waren zu unterschiedlich, um eine einstimmige Mehrheit zu weitreichenden Reformen innerhalb des passiven Finanzausgleich im Sinne des Eckpunktepapiers vom 5. Juli 1990 zu erhalten. Eine angedachte grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war schon zu diesem Zeitpunkt aussichtslos.

Dennoch zeigte sich schon jetzt ein Entscheidungsverhalten der Länder, das für die Beratungen in den kommenden Monaten richtungsweisend war: Die finanzschwachen aber auch die finanzstarken Länder stimmten darin überein, mögliche zusätzliche Belastungen über die vertikale Ebene auf den Bund abzuwälzen.[138]

2.2 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (27. Mai 1992)

Die föderativen Ebenen klammerten bisher konkrete Entscheidungen zu den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nach der Übergangsregelung ab 1995 bewußt aus, weil das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Normenkontrollklagen verschiedener Länder abgewartet wurde. Die Intention der klageführenden Länder war unterschiedlich: Die finanzstarken Länder Hessen und Baden-Württemberg klagten gegen das *„Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft in den Ländern“* (sog. Strukturhilfegesetz) vom 20.12.1988.[139] Die anderen finanzschwachen Länder Saarland, Bremen, Schleswig-Holstein und das finanzstarke

[138] Dieser Sachverhalt kann an zwei Beispielen erläutert werden. Die Länder wollten nur einer Regionalisierung des ÖPNV zustimmen, wenn der Bund einen finanziellen Ausgleich übernimmt. Auch eine anteilige Kostenübernahme von EG-Zahlungen wurde mit einer einstimmigen Mehrheit der Länder abgelehnt. Vgl. Referat für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik BR-III/V-3/9, Vermerk zur Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995“*, 29. Mai 1992

[139] Vgl. K.-D. West, Hessen klagt gegen Strukturhilfegesetz, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 1989, Nr. 9, S. 169-171; Gespräch mit Finanzminister Palm (Baden-Württemberg) zur Normen-kontrollklage gegen das Strukturhilfegesetz, Handelsblatt 4./5 August 1989

Land Hamburg klagten aufgrund unzureichender Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes 1988.[140]

Im Mittelpunkt des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht standen die Finanzausgleichsstufen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. und der Bundesergänzungszuweisungen. Mit der Abschaffung des Strukturhilfegesetzes im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1992 waren die Normenkontrollklagen von Hessen und Baden-Württemberg gegenstandslos geworden.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 27. Mai 1992 gab den Antragstellern in wesentlichen Punkten recht.[141] Das Urteil des Gerichts zur Haushaltsnotlage von Bundesländern war gerade für die Antragsteller Saarland und Bremen von hoher Bedeutung.

---

[140] Das Saarland plädierte in seinem Antrag für eine stärkere Berücksichtigung von Finanzkraft und -bedarf der Gemeinden. Die strukturelle Eigenart des Saarlandes verlangte eine besondere Einwohnerwertung. Die Bundesergänzungszuweisungen sollten aufgrund der Haushaltsnotlage der Länder angehoben werden.
Hamburg forderte in seinem Normenkontrollverfahren eine höhere Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich (bisher: 135%). Der Anstieg der Sozialhilfeausgaben sollte im Länderfinanzausgleich stärker berücksichtigt werden. Auch die Hafenlasten sollten in der Zukunft stärker angerechnet werden. Die Bundesergänzungszuweisungen sollten aufgrund höherer Ausgaben für die Kosten der politischen Führung angehoben werden.
Der Stadtstaat Bremen forderte eine stärkere Berücksichtigung der Hafenlasten. Ähnlich wie Hamburg forderte Bremen höhere Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der höheren Ausgaben der politischen Führung und eine stärkere Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich. Die Haushaltsnotlage in Bremen erforderte höhere Bundesergänzungszuweisungen.
Schleswig-Holstein hielt verschiedene Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Absatz 1, Satz 1 GG unvereinbar bspw. die Nichtberücksichtigung kommunaler Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, MR Levermann, Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, 1992, S. 17ff.

[141] Das BVerfGE bestätigte u.a. die hälftige Ansetzung der Gemeindesteuern zur Ermittlung der Finanzkraft der Länder, die Anrechnung der Sonderbedarfe und die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten. Bei der Ländersteuergarantie sah das BVerfGE die bisherige Regelung des Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 GG unvereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot nach Artikel 20 GG. Das Bundesverfassungsgericht kritisierte - wie schon im Urteil vom 24.6.1986 - daß einzelne Länder wie Bremen und Nordrhein-Westfalen nicht bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt wurden. Der Gesetzgeber, der damals verpflichtet wurde, diese finanziellen Nachteile auszugleichen, war dieser Aufforderung bisher nicht nachgekommen. Vgl. hierzu Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai; R. Peffekoven, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 1992, VII, S. 349ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die aktuelle Gerichtsentscheidung - Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Länderfinanzausgleich vom 27. Mai 1992, Nr. 12/92, 15.6.1992; P. Selmer, Das Bundesverfassungsgericht an der Schwelle des finanzwirtschaftlichen Einigungsprozesses - BVerfGE 86, 148, in: Juristische Schulung, 1995, Heft 11, S. 978ff.; U. Häde, Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Juristenzeitung, 49, 1994, S. 76ff.

Bremen und das Saarland wurde das Vorliegen einer Haushaltsnotlage bescheinigt, aus der sie sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien konnten. Die Haushaltsnotlage - veranschaulicht durch finanzwirtschaftliche Kennziffern[142] - hatte ein so extremes Ausmaß angenommen, daß weitere Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen der normalen Funktion als Ergänzung des horizontalen Finanzausgleichs keine dauerhafte Abhilfe schaffen konnten. Im Falle einer derart extremen Haushaltsnotlage war das bundesstaatliche Prinzip oder das bündische Prinzip berührt.[143] Diese Pflicht traf damit nicht den Bund allein, sondern dem bündischen Prinzip entsprechend auch die Ländergesamtheit.

Das Gericht ließ konkrete Instrumente zur Überwindung der Haushaltsnotlage offen. Die Verfassung bot mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und b und den Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG durchaus geeignete Instrumente. Eine andere Möglichkeit bestand in der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, die mit einem Sanierungsprogramm des empfangenden Landes verknüpft wurde.

Insgesamt ließ sich aus dem Urteil ersehen, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer stärkeren Belastung der finanzstarken Länder bei der zukünftigen Gestaltung des Länderfinanzausgleichs aufgrund durch das Verbot der Übernivellierung enge Grenzen gesetzt hätte. Es war bei allen vorgeschlagenen Veränderungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu prüfen, ob diese nicht zu Ergebnissen führten, die die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grenzen überschritten.

3. Modellvorschläge zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

3.1 Vorüberlegungen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bund-Länder-Finanzausgleich am 27. Mai 1992 war der Auslöser für eine intensivere Diskussion über eine notwendige Umgestaltung und Anpassung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs. Die Diskussionen auf der Bundes- und der Länderebene konzentrierten sich jedoch schon zu diesem frühen Zeitpunkt auf die Verteilungswirkungen des zukünftigen Länderfinanzausgleichs.

---

[142] siehe Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote, ...

[143] *„Aus ihm erwächst den anderen Gliedern der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Pflicht, mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem betroffenen Land beizustehen.“* Vgl. hierzu Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 156f., insbesondere Punkt 3

Da eine Integration der neuen Länder nach unverändertem alten Recht für die westlichen Länder zu untragbaren Ergebnissen geführt hätte, wurden bereits frühzeitig von einzelnen Ländern Modelle für die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs vorgeschlagen.[144]

Allen Beteiligten, ob Bund oder Länder, war klar, daß die Integration der neuen Länder den Rahmen des bisherigen Finanzausgleichs - hier insbesondere den horizontalen Finanzausgleich - gesprengt hätte. Mit der Einbeziehung der neuen Länder würde sich der Charakter des Finanzausgleichs verändern.

Bisher erforderte die Anhebung der finanzschwachen westlichen Länder im horizontalen Finanzausgleich auf mindestens 95% der durchschnittlichen Länder-Finanzkraft ein Ausgleichsvolumen von 3,9 Mrd. DM (1991)[145], das im wesentlichen von Baden-Württemberg (2,5 Mrd. DM) und Hessen (1,3 Mrd. DM) aufgebracht wurde.

Die finanzielle Leistungskraft der neuen Länder lag auch zwei Jahre nach der Wiedervereinigung weit unter der der leistungsschwächsten alten Länder. Eine Anhebung der neuen Länder auf eine durchschnittliche Finanzkraft von 95% hätte ein Ausgleichsvolumen innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs von 20 Mrd. DM, für den gesamten Länderfinanzausgleich von 30,9 Mrd. DM zur Folge gehabt.[146]

Der finanzielle Spielraum für mögliche Lösungsansätze war verhältnismäßig gering. Der Länderfinanzausgleich sollte wie bisher ein Spitzenausgleich sein. Die Integration konnte demnach nur über eine gewisse Vorabauffüllung oder Basisfinanzierung erfolgen. Während die Modellvorschläge der Länder zwischen diesen zwei Polen pendelten[147], präferierte die Finanzwissenschaft das Vorabauffüllungsmodell.[148]

---

[144] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

[145] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997

[146] Finanzielle Auswirkungen einer Einbeziehung der neuen Länder (mit Berlin) in den Umsatzsteuerausgleich und den Länderfinanzausgleich i.e.S. im Finanzausgleichsjahr 1992 in Mio. DM, Anhang 16

[147] Vgl. F. Scharpf, Statements für das Werkstattgespräch zur Finanzverfassung am 30.10.1992 in Bonn, Themenbereich *„Finanzausgleich"*; G.F. Schuppert, 1993, a.a.O., S. 37ff.; K.-D. Henke, G.F. Schuppert, Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Gutachten, Hannover und Augsburg, 1992

[148] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992, a.a.O., S. 36ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 11/8472, Ziffer 432ff.; ders., Jahresgutachten 1991/92, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 12/1618, Ziffer

3.2 Die Modellvorschläge des Sachverständigenrates und des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzministeriums[149]

Der Bund hatte zur Reform der Finanzverfassung 1995 keine eigenständige Kommission zur Überprüfung und Begutachtung des gültigen Finanzausgleichs eingesetzt, wie dies noch 1955 und 1969 der Fall war. Damit rückten die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates und des Sachverständigenrates stärker in den Vordergrund. Sachverständigenrat und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium üben eine Brückenfunktion aus. Sie versuchen, wissenschaftliche Anforderungen mit dem politischen System zu verknüpfen.

Das Konzept des Sachverständigenrates orientierte sich an anderen realisierten Formen der bundesstaatlichen Finanzverfassung, wie bspw. in der Schweiz oder in den USA. Der Sachverständigenrat sah den bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielen der Finanzverfassung. Nach Ansicht des Sachverständigenrates war der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Vergangenheit zu sehr auf die Erfüllung distributiver Anforderungen fixiert gewesen, weshalb den Anforderungen allokativer Effizienz nur geringfügig Rechnung getragen wurde.[150] Die Konzentration des Modells des Sachverständigenrates an den Effizienzkriterien der *„ökonomischen Theorie des Föderalismus"* war unverkennbar.

Der Grundgedanke der Sachverständigen, eine größere Dezentralisierung der öffentlichen Güterversorgung durch eine bessere Haushaltsautonomie der Länder zu erreichen, fand sich in den Einzelvorschlägen des Reformkonzepts wieder.[151]

324ff.; ders., Jahresgutachten 1992/93, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 12/3774, Ziffer 363ff.

[149] Einen Überblick von den anderen Modellvorschlägen der Finanzwissenschaft gibt M. Heilmann, 1992, a.a.O., S. 45-106; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, bearbeitet von MR Levermann, 4. Dezember 1992, Bonn; M. Hüther, Reform des Finanzausgleichs: Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge, in: Wirtschaftsdienst, 1993/I, S. 43-52

[150] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 11/8472, Ziffer 432ff.; ders., Jahresgutachten 1991/92, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 12/1618, Ziffer 324ff.; ders., Jahresgutachten 1992/93, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 12/3774, Ziffer 363ff

[151] (1) Der Bund sollte an die neuen Länder eine Vorabauffüllung leisten, damit alle Bundesländer eine Finanzkraft von 85% der durchschnittlichen originären Finanzkraft aller Bundesländer erreichen. (2) Die Nivellierungseffekte innerhalb des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sollten reduziert und im wesentlichen nur Spillover-Effekte erfaßt werden. Sonderbelastungen einzelner Länder sollten zukünftig durch Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen werden. Der Sachverständigenrat sprach sich in diesem Zusammenhang für einen Abbau der Einwohnerveredelung und gegen eine Berücksichtigung von Sonderlasten (bspw. Hafenlasten) im Rahmen

Der Wissenschaftliche Beirat orientierte sich bei seinen Reformüberlegungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleichs am Sachverständigenrat: Dabei sollte der bundesstaatliche Finanzausgleich wieder stärker den allokationstheoretischen Erfordernissen gerecht werden. Bei der geplanten Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hielt der Beirat eine stärkere Beteiligung des Bundes für erforderlich. Für eine Übergangszeit schlug der Beirat eine Beteiligung des Bundes mit Überbrückungs-Ergänzungszuweisungen am Länderfinanzausgleich vor. Es blieb jedoch unklar, wie und in welchem Umfang der Bund einbezogen werden sollte.

Für die Gestaltung der Einnahmenverteilung diskutierte der Beirat drei verschiedene Varianten, die sich im wesentlichen darin unterschieden, an welcher Stelle des gesamten Verfahrens die Mindestfinanzkraft gesichert wird. Nach einer ersten Variante sollte die Mindestfinanzkraft durch den Umsatzsteuerausgleich erreicht werden, nach der zweiten Variante in einem Vorabauffüllungsmodell und nach der dritten Variante durch die Kraftanstrengung aller Länder.[152] Der Beirat ließ offen, welche Variante er präferierte. Er knüpfte im Vergleich zum Sachverständigenrat nur wenige Bedingungen an die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Danach sollte der Ausgleichstarif linear verlaufen, die Gemeindesteuern sollten zur Berechnung der Finanzkraft voll angerechnet werden, die Einwohnerveredelung sollte abgeschafft[153] werden und die Sonderbedarfe bspw. Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich i.e.S. nicht mehr angerechnet werden.

3.3 Modellvorschläge der Länderebene

Die Länder waren einer grundlegenden Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eher abgeneigt. Diese Tendenz zeichnete sich bereits im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* vom 29. Mai 1992 ab. Auch die verschiedenen Ländermodelle zeigten kaum grundlegende Reformansätze auf. Einzig die Vorschläge der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg ori-

---

des Länderfinanzausgleichs i.e.S. aus. (3) Der bisherige Ausgleichstarif des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sollte durch einen linearen Ausgleichstarif ersetzt werden. Ausgleichsberechtigt sollten die Länder sein, deren Finanzkraft unter dem Länderdurchschnitt nach der Vorabauffüllung lag. Die Differenz sollte zu 60% ausgeglichen werden. Alle anderen Länder waren ausgleichspflichtig, wobei die Überschüsse zu 60% abgeschöpft werden sollten. (5) Mischfinanzierungen sollten möglichst zurückgeführt werden. Eine Rückübertragung des Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung sollte geprüft werden. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, a.a.O., Ziffer 432ff.; ders., Jahresgutachten 1991/92, a.a.O., Ziffer 324ff.; ders., Jahresgutachten 1992/93, a.a.O., Ziffer 363ff.

[152] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992, a.a.O.

[153] Es ist jedoch inkonsistent, daß der Beirat trotz dieser Forderung für die Berechnung seiner Modellvarianten ausnahmslos die bisher praktizierte Einwohnerwertung bei Stadtstaaten berücksichtigte. Vgl. M. Hüther, 1993, a.a.O., S. 49

entierten sich bei der horizontalen Länderausgleichssystematik an rationalen Effizienzkriterien. Beide Vorschläge hätten aber eine Verfassungsänderung[154] notwendig gemacht.

Die Modellvorschläge der Länder zeigten die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder deutlich auf. Eine Einigung auf ein gemeinsames Ländermodell war aber im Sommer 1992 noch nicht abzusehen.

3.3.1 Modellvorschläge der finanzschwachen Länder

3.3.1.1 Das Modell des Saarlandes[155]

Das saarländische Modell orientierte sich bei der Basisfinanzierung am Vorabauffüllungsmodell.[156] Die Finanzkraft der neuen Länder sollte vor dem horizontalen Finanzausgleich auf eine bundesdurchschnittliche Finanzkraft von 85% angehoben werden.[157] Die Verteilung der Umsatzsteueranteile der Länder auf der horizontalen Ebene sollte zu 100% nach der Einwohnerzahl erfolgen. Damit würde die bisherige Regelung der Ergänzungsanteile nach Artikel 2 Absatz 2 FAG wegfallen.

Das Zuweisungsvolumen dieses Finanzausgleichssystem war mit 41,5 Mrd. DM von allen Ländermodellen am höchsten. Das Saarland-Modell war hinsichtlich der weiteren Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen unvollständig. Die Vorabauffüllung durch den Bund bedurfte einer Verfassungsänderung.

Der Länderfinanzausgleich i.e.S. sollte mit der Einbeziehung der Gemeindesteuern zu 100% reformiert werden. Die bisherige Anrechnung der Hafenlasten sollte genauso entfallen wie die Gewährung einer Ländersteuergarantie nach §10 Absatz 3 FAG. Das Zuweisungs- bzw. Abschöpfungssystem sollte nach den Empfehlungen des Saarlandes verändert, aber in seiner - von der wissenschaftlichen Seite stark kritisierten - Systematik nicht reformiert werden. Die *„tote Zo-*

---

[154] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 165, der generell eine Verfassungsänderung für Vorabauffüllungsmodelle wie die des Saarlandes und Rheinland-Pfalz für unausweichlich betrachtete. Anders dagegen R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 286 und C. Trzaskalik, Die verfassungsrechtliche Beurteilung des Vorabauffüllungsmodells, 1993, Mainz (Manuskript), die Vorabauffüllungsmodelle für verfassungsgemäß halten.

[155] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 164ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, a.a.O., Dezember 1992

[156] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

[157] Das saarländische Modell folgt in dieser Hinsicht dem Vorschlag des Sachverständigenrates. In diesem Zusammenhang muß Peffekoven widersprochen werden, der Rheinland-Pfalz als einziges Land mit dem Vorschlag eines Vorabauffüllungsmodells hervorhebt. Vgl. R. Peffekoven, Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, Bd. 51, Heft 3, 1994, S. 286

ne" für ausgleichspflichtige Länder sollte von bisher 101% auf 105% angehoben, Überschüsse zwischen 105% und 115% sollten zu 50% abgeschöpft und Überschüsse über 115% zu 100% abgeschöpft werden. Mit einer Mindestauffüllquote von 97,5% wäre die Ausgleichsintensität höher gewesen als im bisherigen System.

Der Vorschlag des Saarlandes hätte die Systematik des horizontalen Länderfinanzausgleichs nur geringfügig geändert.[158] Die Einwohner der finanzstarken Länder Hessen (-574 DM/Einwohner), Baden-Württemberg (-563 DM/Einwohner) und Hamburg (-546 DM) wären bei dieser Reform überproportional belastet worden, während finanzschwache Länder wie Rheinland-Pfalz (-95 DM/Einwohner), Niedersachen (-101 DM/Einwohner), Schleswig-Holstein (-112 DM/Einwohner) und Bremen (-235 DM/Einwohner) eine wesentlich geringere Belastung aufzuweisen hatten. Lediglich das Saarland wäre mit einer Zuweisung von 10 DM/Einwohner von den alten Ländern nicht ausgleichspflichtig geworden. Interessant ist in diesem Zusammenhang die verhältnismäßig geringe zusätzliche Belastung von Bayern (-248 DM/Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (-282 DM/Einwohner). Beide Länder profitierten dabei von der Beibehaltung der *„toten Zone"*; ein Umstand, der aus polit-ökonomischer Sicht zu erklären ist.[159]

3.3.1.2 Das Modell von Rheinland-Pfalz[160]

Das Modell des Landes Rheinland-Pfalz verwendete ähnlich wie das Modell des Saarlandes die Idee der Vorabauffüllung der Länderfinanzkraft der neuen Länder; jedoch nur auf eine bundesdurchschnittliche Finanzkraft von 80%.[161] Die finanziellen Leistungen des Bundes für die Vorabauffüllung der ostdeutschen Länder sollte in dem Maße abnehmen wie die Wirtschafts- und Finanzkraft der neuen Länder anstieg.

Anders als das vorhergehende Modell des Saarlandes sollte der Länderfinanzausgleich i.e.S. grundlegend reformiert werden. Das Zuweisungssystem und das Abschöpfungssystem sollten einem linearen Tarif folgen, wobei die Zuweisungen an finanzschwache Länder zur Deckung der Fehlbeträge linear bis zu 65% ansteigen sollten. Die Abschöpfung der Überschüsse der finanzstarken Länder sollte ebenfalls proportional zur Finanzkraft erfolgen. Die Grenze sollte bei 65% liegen.

---

[158] Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

[159] Unterstellt, daß die alten Länder eine Belastungsminimierung verfolgen und die neuen Länder eine Zuweisungsmaximierung hätte der Vorschlag des Saarlandes eine Mehrheit.

[160] Vgl. Referat für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik BR-III/V-3/9, Vermerk zur Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, 29. Mai 1992

[161] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

Der Anpassungsprozeß sollte nicht nur über die vertikalen und horizontalen Elemente des Finanzausgleichs vollzogen werden. Das Modell von Rheinland-Pfalz sah gleichzeitig eine Stärkung des vertikalen Zuweisungssystems auf horizontaler Ebene vor. Der Bund sollte den neuen Ländern zusätzliche Sonder-Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen sowie den alten finanzschwachen Ländern Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen gewähren.

Das Modell von Rheinland-Pfalz kam mit seiner Systemänderung innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs den Forderungen der Finanzwissenschaft von allen Ländern am weitesten entgegen. Die finanzstarken Länder hätten stärkere Anreize zur Pflege ihrer Steuereinnahmen erhalten, da nicht mehr als 65% der Überschüsse abgeschöpft worden wären. Übernivellierungstendenzen durch den Finanzausgleich wären vermieden worden. Das Ausgleichsniveau wäre mit diesem Reformvorschlag deutlich abgesenkt worden. Die Mindestfinanzkraft lag mit 93% noch unter der des Bundesvorschlags.

Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nach dem Vorschlag von Rheinland-Pfalz hätte ein Transfervolumen von 60 Mrd. DM nach sich gezogen. Anders als der Bundesvorschlag sollten die Länder mit 16 Mrd. DM nur 27% der Lasten tragen, während der Bund mit 44 Mrd. DM zu 73% an den Lasten beteiligt werden sollte. Innerhalb der Länderebene führte der Vorschlag der Landesregierung Rheinland-Pfalz zu einer unausgewogenen Belastungsverteilung. Die finanzschwächeren Länder wären demnach weitaus höher belastet worden als die finanzstarken Länder.

3.3.1.3 Das Modell von Bremen[162]

Das Modell von Bremen sah es nicht als Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs an, die Ursachen erheblicher Unterschiede in der Wirtschaftskraft auszugleichen. Der Anpassungsprozeß der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen innerhalb des horizontalen Länderfinanzausgleichs sollte an die Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft gekoppelt werden. Nach der Vorstellung des Bremer

---

[162] Vgl. Das bremische Modell, in: Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, hrsg. vom Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, 1993, S. 83ff.; W. Kitterer, 1994, a.a.O.; J. Wieland, Gutachten zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus im vereinten Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, abgedruckt in: Der Senator der Freien und Hansestadt Bremen, Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, 1993, S. 161ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dezember 1992, a.a.O.; V. Kröning, Diskussionsbeitrag zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich, Werkstattgespräch am 30. Oktober 1992

Modells sollte der Finanzausgleich weiterhin ein Spitzenausgleich sein. Der notwendige Ausgleich konnte nach der Vorstellung des bremischen Finanzministeriums nicht von den Ländern erbracht werden.

Die Integration der neuen Länder in das gesamtdeutsche Ausgleichssystem sollte eine bundesstaatliche Aufgabe sein. In einer ersten Stufe sollten diejenigen Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft an eine zu bestimmende Bandbreite herangeführt werden.[163] Das Bremen-Modell ging davon aus, daß ab einer Schwelle von 85% der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft der Anpassungsprozeß der neuen Länder an das Niveau der alten Länder beendet wäre. Der Abstand einzelner Länder von dieser durchschnittlichen Bandbreite wurde durch einen Gewichtungsfaktor gemessen, der die tatsächliche Finanzkraft je Einwohner zu dem Schwellenwert des Länderdurchschnitts (85%) in Beziehung setzte.[164] Lag die Finanzkraft unter diesem Schwellenwert, wurden die für die Berechnung der Ausgleichsmeßzahlen relevanten Einwohnerzahlen angepaßt. Dadurch wurde der Ausgleichsbetrag, den die Ländergesamtheit für dieses Land aufbringen mußte, reduziert.[165] Der Gewichtungsfaktor stellte demnach die Inanspruchnahme der Ländergesamtheit fest.

Aus der Kombination von Schwellenwert (85%) und Ausgleichstarif (80%) errechnete sich ein Mindestniveau von 97% der durchschnittlichen Finanzausstattung.[166] Der Bund sollte nachträglich die Finanzkraft der Länder anheben, die erheblich unter dem Durchschnittsniveau der anderen Länder lag. Somit wurde allen Ländern ein Niveau von 97% garantiert.

Bremen hatte ein Modell vorgelegt, das eine gleitende und an die Wirtschafts- und Finanzkraftentwicklung orientierte Anpassung verfolgte. Die Belastungsverteilung wäre wesentlich gleichmäßiger verlaufen als bei den anderen beschriebe-

---

[163] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

[164] Das Bremer Modell ging von einem Schwellenwert von 85% aus, weil die finanzschwachen alten Länder bisher in einer Bandbreite von 80-90% der bundesdurchschnittlichen Finanzkraftmeßzahl lagen.

[165] Beispiel: Land A weist eine Finanzkraftmeßzahl (FKM) von 2.000 DM je Einwohner auf. Die bundesdurchschnittliche FKM beträgt 3.500 DM je Einwohner. Die Finanzkraftdisparität des Landes A beträgt 2000/3500 = 57,14%. Die Schwelle der vollständigen Integration liegt bei 85%. Der Gewichtungsfaktor G errechnet sich aus dem Verhältnis der Finanzkraftdisparität bezogen auf den Schwellenwert oder um es mathematisch auszudrücken G=57,14%:85%= 0,6722 oder 67,22%. Die Ausgleichsmeßzahl des Landes A muß - um eine Vergleichbarkeit im Sinne des Modells herzustellen - mit 67,22% gewichtet werden.

[166] Zur Berechnung: Die verbleibenden 15% des Schwellenwertes zu einer Finanzausstattung von 100% werden zu 80% ausgeglichen, was rein mathematisch eine weitere Anhebung um 12 Prozentpunkte bedeutet. Damit wäre mit der Auffüllung auf den Schwellenwert von 85% in einer zweiten Stufe eine weitere Anhebung von 12 Prozentpunkten auf insgesamt 97% garantiert (Mindestauffüllkraft).

nen Ländermodellen.[167] Die finanzschwachen Länder Niedersachsen (-51 DM/Einwohner), Rheinland-Pfalz (-30 DM/Einwohner), Schleswig-Holstein (-42 DM/Einwohner), Saarland (-159 DM/Einwohner) und Bremen (-162 DM/Einwohner) wiesen eine unterdurchschnittliche zusätzlichen Belastung je Einwohner auf. Selbst relativ finanzstarke Länder wie Bayern (-199 DM/Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (-226 DM/Einwohner) lagen geringfügig über der durchschnittlichen Belastung von 197 DM/Einwohner. Ähnlich wie auch bei dem Modell des Saarlandes wären die finanzstarken Länder Baden-Württemberg (-297 DM/Einwohner), Hessen (-289 DM/Einwohner) und Hamburg (-279 DM/Einwohner) überdurchschnittlich belastet worden. Das Transfervolumen dieses Vorschlags von Bremen betrug 32,3 Mrd. DM. Der Bund sollte mit 20,2 Mrd. DM (60%) den Hauptanteil tragen.

Das Modell von Bremen hatte jedoch einen Nachteil, der für die weitere Entscheidungsfindung innerhalb der Ländergemeinschaft entscheidend war. Die dem Länderfinanzausgleich nachgeschalteten Bundesmittel für die neuen Länder führten unweigerlich zu einer Integration in das horizontale Zuweisungssystem. Aufgrund des Finanzvolumens konnten diese Zuweisungen nicht mehr als Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden. Dies hätte aber eine Verfassungsänderung nach sich gezogen.[168]

3.3.2 Modellvorschläge der finanzstarken Länder

3.3.2.1 Das Modell von Bayern[169]

Das finanzstarke Bayern befürwortete eine Anhebung der Finanzkraft der neuen Länder vor der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs auf eine Finanzkraft von 92% der Ländersteuern.[170] Das Modell sah vor, daß sich die Länder über eine Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von bisher 37% auf 45% refinanzierten konnten (Refinanzierungsmodell). Durch eine Neufassung der

---

[167] Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

[168] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 158

[169] Vgl. Schreiben des Bayerischen Staatsministers der Finanzen an die Finanzministerinnen und Finanzminister und -senatoren der Länder vom 15. Mai 1992 mit Lösungsvorschlag zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 unter Einbeziehung der neuen Länder als Anlage; G. von Waldenfels, Die Chance zur Stärkung des Föderalismus mutig nutzen, in: Wirtschaftsdienst, 72 (1992), Nr. 10, S. 512f.; D. Carl, 1995, a.a.O, S. 152 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dezember 1992, a.a.O., S. 50ff.; Der Senator der Freien und Hansestadt Bremen, 1993, a.a.O., S. 91ff.; R. Hickel, 1992, a.a.O., S. 571f.; M. Hüther, 1993, a.a.O., S. 47f.

[170] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

Regelung des nach den Finanzkraftkriterien zu verteilenden Länderanteils an der Umsatzsteuer sollte die Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer vollständig den neuen Ländern zugute kommen. Die Ergänzungsanteile sollten beibehalten werden. Für den Bundesanteil war für die Folgejahre nach 1995 ein Anpassungsmechanismus vorgesehen. Überproportionale Steuerzuwächse würden die Mitfinanzierung des Bundes um 2/3 vermindern, während die Länderseite automatisch über das Zuweisungssystem des Länderfinanzausgleichs mit einer Entlastung von 1/3 profitieren würde. Das Anteilsverhältnis Bund/Länder mit 2/3 zu 1/3 sollte auch zukünftig erhalten bleiben.

Der Länderfinanzausgleich sollte - unter Einbeziehung der neuen Länder - unverändert fortgeführt werden. Lediglich geringfügige Änderungen wie die Abschaffung der Ländersteuergarantie nach §10 Absatz 3 FAG wurden vorgeschlagen. Die Sonderbedarfe Hafenlasten und die Einwohnergewichtung sollten auch künftig beibehalten werden.

Der Vorschlag des südlichsten Bundeslandes reduzierte die Probleme einer möglichen Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf den Verteilungsaspekt. Reformvorschläge unter Allokationsaspekten wurden ausgespart.

Das bayerische Modell sah es als Aufgabe des Bundes an, die neuen Länder vor der Umsatzsteuerverteilung und dem Länderfinanzausgleich mit einer finanziellen Mindestausstattung zu versehen. Dieses Refinanzierungsmodell trug damit - im Gegensatz zum Saarland-Modell - zu einer Stärkung der horizontalen Ebene bei. Dies wurde daran deutlich, daß der Vorschlag eine Begrenzung der finanziellen Lasten der Länder auf 10 Mrd. DM verfolgte und deren Verteilung zwischen Bund und Ländern auf ein Verhältnis von 2:1 festlegte. Mit der Festlegung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern sollte eine Diskussion über die gerechte Lastenverteilung zur finanzstaatlichen Anpassung vermieden werden.[171]

Anders als bei den sog. Vorabauffüllungs-Modellen sah dieses Refinanzierungsmodell keinen Anpassungsautomatismus der Bundesleistungen vor, der bei einer Verbesserung der originären Steuereinnahmen der neuen Länder greifen würde. Der Bund konnte seinen Anteil nur über die mit den Länder verhandelbare Dekkungsquotenberechnung ändern. Ein Automatismus war in diesen Modellen nicht vorgesehen.

Im Vergleich zu den anderen Modellen führte der Vorschlag des bayerischen Finanzministers zu der geringsten durchschnittlichen Belastung aller Länder (-139

---

[171] Vgl. Das bayerische Modell, abgedruckt in: Der Senator der Freien und Hansestadt Bremen, Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen, 1993, S. 92

DM/Einwohner).[172] Die finanzstarken Länder Baden-Württemberg (-199 DM/Einwohner) und Hessen (-201 DM/Einwohner) sowie das finanzschwache Saarland (-222 DM/Einwohner) wiesen die höchste Belastungsverteilung auf. Das finanzschwache Saarland, dem das Bundesverfassungsgericht eine Haushaltsnotlage zubilligte, wäre der Verlierer der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gewesen. Dies ist v.a. damit zu erklären, daß das bayerische Modell keinerlei Aussagen über die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen traf und dies auch offen ließ.

Eine völlig andere Belastungsverteilung wiesen die anderen finanzschwachen und finanzstarken Länder auf, weil das Modell Eingriffe in das bisher geltende Finanzausgleichssystem vermied. Die *„tote Zone"* für die relativ finanzstarken Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen sollen ebenso beibehalten werden wie die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten Bremen und Hamburg oder die Anrechnung der Hafenlasten für Niedersachsen, Bremen und Hamburg.

3.3.2.2 Das Modell von Baden-Württemberg[173]

Das am 21. August 1992 durch Finanzminister Mayer-Vorfelder vorgestellte Modell wies konzeptionelle Ähnlichkeiten mit dem Modell des Bundes auf.[174] Der zentrale Aspekt des Modells war die von Baden-Württemberg vielfach geforderte Reform des horizontalen Finanzausgleichssystem. Mit dem Übergang von einem progressiven zu einem linearen Abschöpfungssystem sollte ein Zuweisungssystem eingeführt werden, das auch den rationalen Effizienzanforderungen entsprach. Es sollte künftig nur eine prozentuale Abschöpfung überdurchschnittlicher bzw. eine prozentuale Auffüllung unterdurchschnittlicher Finanzkraft geben, wobei die Abschöpfungsquote bei den finanzstarken Ländern unter 50% liegen sollte.

Der Umsatzsteueranteil nach geltendem Recht sollte entfallen. Der Finanzausgleich unter den Ländern und die Gewährung von Fehlbetrags-BEZ wurden in einem einheitlichen Verfahren durchgeführt. Die unterdurchschnittliche Finanzkraft sollte bis zu einer Ausgleichsmeßzahl von 92% voll und zwischen 92% und 100% zu 75% aufgefüllt werden. Dadurch wurde den finanzschwachen Ländern nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen eine Min-

---

[172] Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

[173] Vgl. B. Bueble, Der neue Länderfinanzausgleich aus baden-württembergischer Sicht, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Heft 12, 14. Jg., 1.12.1993, S. 453ff.; D. Carl, 1995, a.a.O., S. 162ff.

[174] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

destfinanzkraft von 98% des Länderdurchschnitts garantiert. Die sog. *„tote Zone“* entfiel ebenso wie die Ländersteuergarantie nach §10 Absatz 3 FAG.

Das Modell umfaßte ferner die Einbeziehung der neuen Länder in die Verteilung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, deren Volumen damit nicht mehr von der Höhe des Umsatzsteueraufkommens, sondern von der Summe der Finanzkraft-Fehlbeträge abhing. Der Bund sollte weiterhin Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderbedarfen (Haushaltsnotlage, Kosten politischer Führung) gewähren.

Baden-Württemberg hatte neben der Empfehlung von Rheinland-Pfalz den konsequentesten Vorschlag zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vorgelegt. Das lineare Abschöpfungssystem hätte sowohl für die finanzschwachen Länder mit einer Finanzkraft von mehr als 92% des Länderdurchschnitts zu Anreizeffekten geführt als auch für die finanzstarken Länder, die ihre eigene Steuerkraft stärken konnten. Der Abschöpfungstarif war so bemessen, daß mindestens die Hälfte der Steuereinnahmen dem Zahlerland verbleiben würde.

Die Neuordnung hätte aber auch zu einem deutlichen Absinken der Finanzausstattung der finanzschwachen alten Länder und der finanzschwachen neuen Länder noch unter das bisherige Niveau der finanzschwachen Länder geführt.[175] Die Einbeziehung der Fehlbetrags-BEZ in das horizontale Zuweisungssystem verstieß gegen die Regelung in Artikel 107 Absatz 2 GG, nachdem eine Trennung zwischen obligatorischen Finanzausgleich (Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG) und fakultativen Bundesergänzungszuweisungen zwingend vorgeschrieben war. Der Bund hätte demnach einen Teil der Ausgleichsverspflichtungen der finanzstarken Länder übernommen, was eine Verfassungsänderung nach sich gezogen hätte.

Die finanzstarken Länder konnten nicht nur mit der hälftigen Finanzierung des Bundes durch die Einbeziehung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ihre finanzielle Belastung minimieren. Auch bei den Belastungen innerhalb der Länderebene war die Belastung von Baden-Württemberg (-83 DM/Einwohner) und Hessen (-50 DM/Einwohner) am geringsten.[176] Die finanzschwachen alten Länder Saarland (-263 DM/Einwohner), Niedersachsen (-179 DM/Einwohner) und Schleswig-Holstein (-166 DM/Einwohner) waren aufgrund des Wegfalls der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und der Einbeziehung der neuen Länder doppelt belastet. Ähnlich verhielt es sich mit den Stadtstaaten Hamburg (-219 DM/Einwohner) und Bremen (-335 DM/Einwohner), bei denen v.a. der

[175] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 162f.

[176] Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

Wegfall der Hafenlasten und der Ländersteuergarantie zu überdurchschnittlichen Belastungen geführt hätte.

Entscheidend für die Ablehnung des Modells durch Bayern und Nordrhein-Westfalen war deren hohe finanzielle Belastung von 150 DM/Einwohner (Bayern) bzw. 170 DM/Einwohner (Nordrhein-Westfalen). Dies zeigte, daß innerhalb der Gruppe der finanzstarken Länder durchaus unterschiedliche Interessenlagen vorherrschten.

3.3.2.3 Das Modell von Hessen[177]

Das Hessen-Modell ging davon aus, daß die Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich die alten Länder überfordern würde.[178] Hessen versuchte daher einen integrierten Ansatz zu entwickeln, der gleichwertig die Altschuldenprobleme der neuen Länder und die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich löste. Anders als die anderen Länder und der Bund plädierte Hessen für einen begrenzten Länderfinanzausgleich für mindestens zwei Jahre. Diese Übergangsregelung zu Artikel 107 GG sollte bei Bedarf verlängert werden, wenn die Entwicklungsschere zwischen den alten und den neuen Ländern wesentlich geringer ausfallen würde. Die mittelfristige finanzielle Absicherung der neuen Länder sollte mit der Fortführung des Fonds Deutsche Einheit[179] (Volumen: 30,9 Mrd. DM/Jahr) und des Gemeinschaftswerks Aufbau Ost[180] (Volumen: 15 Mrd. DM) erfolgen. Die Altschulden in den neuen Ländern sollten in einen „*Solidaritätsfonds Ost*" fließen, um die Finanzierungslasten mit einer Laufzeit von 30 Jahren zu tilgen.

---

[177] Vgl. Finanzministerin Fugmann-Heesing (Hessen), „*Hessen-Modell*" zur mittelfristigen Finanzausstattung der neuen Länder vom 18. August 1992; Arbeitsgruppe „*Finanzreform 1995*", Neuregelung des Länderfinanzausgleichs - Synopse über die Annahmen und Ergebnisse der vorliegenden Modelle, Zwischenbericht, der auf der Finanzministerkonferenz am 1.10.1992 vorgelegt wurde; R. Hickel, 1993, a.a.O., S. 571f.; D. Carl, 1995, a.a.O., S. 158ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dezember 1992, a.a.O., S. 52ff.;

[178] Das hessische Finanzministerium errechnete, daß das Land Hessen eine zusätzliche finanzielle Belastung von 3 Mrd. DM oder 10% des Haushaltsvolumens tragen müßte. Vgl. Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

[179] Die Erhöhung des Fonds Deutsche Einheit sollte durch die Vorabüberweisungen aus der Anhebung der Mehrwertsteuer (16,7 Mrd. DM/1995), aus dem Mehraufkommen zur Änderung des Zinsabschlagsgesetzes (1,7 Mrd. DM/1995), aus der Streichung des Strukturhilfegesetzes (2,5 Mrd. DM/1995) und die Verlängerung des Kreditrahmens des Fonds Deutsche Einheit finanziert werden. Vgl. Finanzministerin Fugmann-Heesing (Hessen), „*Hessen-Modell*" zur mittelfristigen Finanzausstattung der neuen Länder vom 18. August 1992

[180] Hier sollten bspw. Infrastrukturmaßnahmen und Mischfinanzierungstatbestände wie der Hochschul- und der Wohnungsbau sowie die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur finanziert werden.

Der Übergangsstatus dieses Modellvorschlages implizierte weiterhin einen getrennten Länderfinanzausgleich zwischen den westdeutschen Länder auf der einen und den ostdeutschen Ländern auf der anderen Seite. Die Konzepte des Landes Hessen konnten nicht als Reformüberlegungen gelten, da weder eine Empfehlung über mögliche Reformen des horizontalen Finanzausgleichs, noch über die Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen ausgesprochen wurde. Das gesamte Transfervolumen sollte nach der Auffassung Hessens im Verhältnis von 2:1 zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden.

Die nochmalige Trennung der Länderfinanzausgleichssysteme stieß auf verfassungsrechtliche Bedenken.[181] Aber nicht nur verfassungsrechtliche Gründe sprachen gegen diesen Vorschlag sondern auch politische Gründe. Schon in den vorangegangenen Jahren kritisierten v.a. die neuen Länder die Ausgrenzung aus dem Zuweisungssystem der Länder. Auch zu möglichen Bundesergänzungszuweisungen für die neuen und alten finanzschwachen Länder gab das Modell keine Empfehlungen ab.

Der Vorschlag war andererseits auch von der Interessenlage des finanzstarken Landes Hessen geprägt.[182] Während die zusätzlichen finanziellen Belastungen der anderen finanzstarken Länder Bayern (-176 M/Einwohner), Hamburg (-201 DM/Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (-196 DM/Einwohner) unterdurchschnittlich bzw. bei Hessen (-276 DM/Einwohner) und Baden-Württemberg (-273 DM/Einwohner) durchschnittlich ausfielen, verzeichneten die finanzschwachen Länder durchweg überdurchschnittliche Belastungen.[183] Wie auch schon der bayerische Vorschlag sah dieses Modell eine Festschreibung der Belastung der künftigen Zahlerländer im horizontalen Finanzausgleich auf 10 Mrd. DM vor.

3.4 Das Thesenpapier des Bundes

Das Bundesfinanzministerium legte am 8. September 1992 ein Thesenpapier vor, das Reformvorschläge zu den klärenden Fragen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen unterbreitete.[184] Der Bundesfinanzminister überstellte in einem Schrei-

---

[181] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 158ff.

[182] Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

[183] Saarland (-431 DM/Einwohner), Schleswig-Holstein (-414 DM/Einwohner), Rheinland-Pfalz (-402 DM/Einwohner), Bremen (-560 DM/Einwohner) und Niedersachsen (-424 DM/Einwohner). Vgl. Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

[184] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länderfinanzbeziehungen, 8. September 1992; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Dezember 1992, a.a.O.

ben vom 11. September 1992 an die Finanzminister und -senatoren der Länder und die Chefs der Staatskanzleien das Thesenpapier des Bundes für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.[185] Darin schlug der Bundesfinanzminister vor, das Thesenpapier - als Referentenentwurf deklariert - mit den verschiedenen Länderministerien abzustimmen. Die Stellungnahmen der Länder sollten bis Oktober 1992 beim Bundesfinanzministerium eingehen, um *„die noch im Jahr 1993 gesetzgeberisch umzusetzenden Neuordnungserscheinungen zu unterbreiten."*[186]

Die Bundesregierung drängte - wie schon bei den Verhandlungen des Einigungsvertrages und des Staatsvertrages - auf eine schnelle Einigung, weil dieses Thema aus dem Wahlkampf 1994 herausgehalten werden sollte. Das Papier enthielt Vorschläge, die schon vor dem 1.1.1995 geregelt werden sollten.[187] Dazu hatte das BVerfGE in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 gedrängt.

3.4.1 Zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995

3.4.1.1 Leitgedanken des Bundes

Die Überlegungen des Bundes zur Neuordnung des bundesstaaatlichen Finanzausgleichs gingen vom geltenden Verfassungsrecht aus. Anders als bei den vorherigen Finanzausgleichs- und Finanzverfassungsreformen 1955 und 1969 sollte die Finanzreform 1995 durch eine einfachgesetzliche Änderung und nicht durch

[185] Vgl. Brief des Bundesfinanzministers Waigel an die Finanzminister der Länder und die CdS mit dem Thesenpapier des Bundes für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, VA6-FV3010-142/92, 11.9.92

[186] Vgl. Brief des Bundesfinanzministers Waigel an die Finanzminister der Länder und die CdS mit dem Thesenpapier des Bundes für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, VA6-FV3010-142/92, 11.9.92

[187] (1) Die Ländersteuergarantie (§10 Absatz 3 FAG) wird gestrichen. (2) Der Nachteilsausgleichs für Bremen (60 Mio. DM) und Nordrhein-Westfalen (31 Mio. DM) wird wegen Nichtberücksichtigung bei den BEZ 1983-1986 korrigiert. (3) Der Nachteilsausgleich für Bremen wird im Hinblick auf die Haushaltshilfe-Vorabbeträge und die Vorabbeträge wegen Kosten politischer Führung in den Jahren 1987 bis 1991 (insgesamt: 475 Mio. DM) korrigiert. (4) Bremen wird mit dem Saarland hinsichtlich der Haushaltshilfe-Vorabbeträge und der Vorabbeträge wegen der Kosten der politischen Führung ab 1992 gleichgestellt. (5) Der Kreditabwicklungsfonds wird mit Ablauf des Jahres 1993 aufgelöst. Bund und alte Länder werden ab 1.1.94 die KAF-Schulden je zur Hälfte übernehmen. (Volumen: 120 Mrd. DM). Die jungen Länder werden davon freigestellt. Die Zins- und Tilgungslasten werden von Bund und allen Ländern getragen. (6) Der FDE wird um 7 Mrd. DM in 1993 und 1994 aufgestockt. Die Fondsaufstokkung wird mit 4,375 Mrd. DM von Bund und mit 2,625 Mrd. DM von den Ländern finanziert. (7) Der Bund wird 1994 unverändert 2% des Umsatzsteueraufkommens zur Verfügung stellen. Das Gesamtvolumen für die alten Länder wird ab 1994 auf dreiviertel des Betrages festgesetzt, der sich bei Anwendung des geltenden Rechts unter der Zugrundelegung der Steuerschätzung 1994 ergibt.

eine Verfassungsänderung erfolgen. Der Unterschied zu bisherigen Finanzverfassungsreformen wurde schon im Vorfeld deutlich, als der Bund auf die Arbeit einer unabhängigen Kommission verzichtete.[188]

Das Thesenpapier ging stillschweigend über die Empfehlungen des Artikel 5 EV hinweg, die eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes hinsichtlich des Bund-Länder-Verhältnisses vorsahen - eine Vorentscheidung, der sich die Beteiligten im wesentlichen widerspruchlos fügten.[189]

Der Bund strebte einen bundesstaatlichen Finanzausgleich an, dessen Transparenz erhöht werden sollte. Negative Anreizwirkungen des bisherigen horizontalen Finanzausgleichs für ausgleichsberechtigte und auch ausgleichspflichtige Länder sollten beseitigt werden. Die damit verbundene Verminderung der Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs stellte - ähnlich dem Entwurf des finanzstarken Baden-Württemberg - eine Abkehr von dem bisherigen Verfassungspostulat der *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“*[190] dar; eine Notwendigkeit, die auch der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf[191] befürwortete.

Die Verteilung der zusätzlichen Lasten durch die Integration der neuen Länder sollte ausgewogen verteilt werden und einzelne Ebenen nicht überfordern.

---

[188] Sicherlich gab es das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen. Es bleibt dennoch ein gravierender Unterschied: Die Vorläufer-Kommissionen waren politisch und wissenschaftlich besetzt.

[189] Vgl. P. Selmer, Die gesetzliche Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Finanzarchiv, 1994, Bd. 51, Heft 3, S. 334f.

[190] Der damalige Vorsitzende der FDP, Otto Graf Lambsdorff und der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU Wolfgang Schäuble forderten eine Abkehr vom bisherigen Anpassungsprozeß durch den Länderfinanzausgleich. Nach ihrer Auffassung ist die entscheidende Frage nicht, daß die Länder eine annähernd gleiche Finanzkraft aufweisen, sondern wieviel Gleichheit angesichts der Integration von fünf Ländern überhaupt möglich ist. Deshalb müsse eine unterschiedliche Finanzkraft zugelassen werden. In der Konsequenzen bedeutet dies: *„In diesem Zusammenhang kann sich Schleswig-Holstein in Zukunft nicht mehr mit dem Saarland oder Bremen vergleichen, sondern in der Tat mit seinen Nachbarn Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Thüringen.“* Vgl. Redebeitrag von Lambsdorff (FDP) und Schäuble (CDU)am 8. September 1992, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 163, 103. Sitzung, S. 8755ff.

[191] *„Will man nicht den Bund für die zusätzlichen Leistungen in Anspruch nehmen und damit zugleich eine Stellung im föderalen System wesentlich stärken, dann muß ein Weg gefunden werden, wie sich ein Finanzausgleich durchführen läßt, der die Altbundesländer nicht überfordert. Ein solcher Weg kann nur gefunden werden, wenn wir bereit sind, mehr Ungleichheit unter den Ländern zu akzeptieren. Nicht gleiche Lebensbedingungen sichern, kann das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel sein, sondern die Gewährleistung vergleichbarer Lebensverhältnisse.“* Vgl. Kurt Biedenkopf und der Abschied von der Aufholjagd - Wie sich der sächsische Ministerpräsident die unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Entwicklungen in Ost und West vorstellt, Frankfurter Rundschau, 27.3.1992

3.4.1.2 Elemente des zukünftigen vertikalen Finanzausgleichs

Der steuerkraftbezogene Umsatzsteuerausgleich (Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 GG) sollte entfallen.[192] Die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern erfolgte ausschließlich über die Einwohner.[193] Der Länderanteil an der Umsatzsteuer sollte nicht erhöht werden.[194] Damit verwarf das Bundesfinanzministerium den Gedanken der Refinanzierung, wie dies die Modelle von Bayern und Baden-Württemberg vorgeschlagen hatten, zumal verfassungsrechtliche Bedenken bestanden.[195]

3.4.1.3 Elemente des zukünftigen horizontalen Finanzausgleichs

Das Bundesmodell sah beim horizontalen Finanzausgleich wie auch das Modell von Baden-Württemberg eine Systemänderung vor. Die einnahmenbezogene Finanzkraftbestimmung sollte beibehalten werden. Die erforderlichen Zuweisungen für die finanzschwachen Länder sollten jedoch nicht nur über horizontale Finanzausgleichszuweisungen erfolgen, sondern auch durch finanzkraftbezogene vertikale Bundesergänzungszuweisungen *(„Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen")*[196]. Damit sollte eine ausgeglichene Verteilung der Finanzausgleichsleistungen auf Bund und Länder gewährleistet werden und eine Übernivellierung durch Bundesergänzungszuweisungen vermieden werden.

Die erste Auffüllstufe im Länderfinanzausgleich sollte von 92% auf 85% abgesenkt (§ 10 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 FAG) und die Zuweisungsbeträge in der zweiten Stufe auf 66,66% der Ausgleichsmeßzahl angehoben werden. Damit wurde jedem Land eine Mindestauffüllgarantie von 95% der Ausgleichsmeßzahl eingeräumt. Gleichzeitig wurde eine *„tote Zone"* für Empfängerländer zwischen 99% und 100% eingeführt, um eine Grenze zum Nivellierungsverbot einzuhalten.

---

[192] Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern, Anhang 20

[193] Vgl. O. Singer, Das Spiel am föderalen Abgrund. Zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1993, S. 205

[194] Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern sollte ab 1.1.1995 neu festgelegt werden. *„Dabei können allerdings die alten Länder nicht erwarten, daß nötige Beiträge zum neuen Länderfinanzausgleich ihnen über einen höheren Umsatzsteueranteil ausgeglichen werden."* Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länderfinanzbeziehungen, 8. September 1992

[195] Bei der Umsatzsteuerneuverteilung gab es verfassungsrechtliche Bedenken, weil die Verteilungsgrundsätze des Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG nicht beachtet wurden. Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 286; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Dezember 1992 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drs. 12/4020

[196] Der Länderanteile dieser Zuweisungen durch die Länder, deren Finanzkraft überdurchschnittlich ist, beträgt 75% und der Anteil des Bundes 25%.

Mit der Beseitigung der ausgleichsfreien, „*toten Zone*" für Zahlerländer sollten die horizontalen Lasten gleichmäßig auf alle Überschußländer verteilt werden. Der Abschöpfungstarif sollte mit einem einheitlichen Satz von 63,8% die überdurchschnittliche Finanzkraft abschöpfen.[197] Die Sonderbedarfe, wie die Anrechnung der Hafenlasten, sollten in der Zukunft wegfallen.

3.4.1.4 Elemente des zukünftigen vertikalen Finanzausgleichs mit horizontaler Wirkung

Die Umlenkung der Fehlbetrags-BEZ in das horizontale Zuweisungssystem bedeutete für die bisherigen Leistungsbezieher - die alten finanzschwachen Länder - einen finanziellen Einschnitt. Das BMF-Modell sah jedoch vor, durch sog. Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen für die bisherigen BEZ-Empfängerländer (Niedersachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bremen) deren Finanzkraftdurchschnitt auf 99% anzuheben.[198]

Die neuen Länder sollten über mehrere Jahre - nicht zweckgebunden - Sonderbedarf-BEZ nach Art. 107 Abs. 2 GG entsprechend der Einwohnerzahl erhalten, um die entwicklungsbedingten Rückstände zu verkleinern und die Haushaltsdefizite zu begrenzen. Diese befristeten Zusatzleistungen dienten der Entlastung des auf Dauer angelegten Finanzausgleichs.

Der Bund stellte einen Prüfauftrag, neben den Sonderbedarfs-BEZ auch sog. Finanzhilfen nach Art. 104a Absatz 4 GG für die neuen Länder bereitzustellen. Die Finanzhilfen sollten für den Infrastrukturnachholbedarf für besonders bedeutsame Investitionen dienen.

3.4.1.5 Zur Haushaltssanierung von Saarland und Bremen

Bremen und Saarland sollten ein Sanierungsprogramm vorlegen, das nachvollziehbare Wege zum Abbau der strukturellen Zinsvorbelastung aufzeigt. Gemäß dem bündischen Prinzip sollte die gebotene Beteiligung der übrigen Gliedstaaten sichergestellt werden und auch unter Berücksichtigung externer Bedingungen verifizierbar sein.

Das Sanierungsproblem Bremens und Saarlands konnte gemäß des Bundesfinanzministeriums nicht losgelöst von den Finanzproblemen der jungen Länder und der Umsetzung des BVerfGE-Urteils gesehen werden.

---

[197] Für 1996 war ein Proportionaltarif von 63% vorgesehen.

[198] Der Abbau sollte in den folgenden Jahren um je einen Prozentpunkt auf 98%, 97%... 95% erfolgen. Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 167

3.4.2 Bewertung des Thesenpapiers

Die Empfehlungen des Thesenpapiers zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen grenzten das Problemfeld auf den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich ein. Die Reformen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung spielten in den Überlegungen des Bundesfinanzministeriums genauso wenig eine Rolle wie bei den Ländern.[199]

Der Entwurf des Bundes führte durch die Absenkung der ersten Auffüllstufe auf 85% der Ausgleichsmeßzahl in der Tendenz zu einer Intensivierung des Finanzausgleich. Anders als das Modell von Baden-Württemberg zog der Vorschlag von Bundesfinanzminister Waigel eine wesentlich stärkere Durchschnittsabsenkung nach sich, weil das Bundesmodell eine Refinanzierung der Länder über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nicht vorsah. Die zusätzliche Belastung war gerade bei den ohnehin finanzschwachen Ländern Saarland (-453 DM/Einwohner) und Bremen (-613 DM/Einwohner), aber auch bei dem bisher ausgleichsfreien Stadtstaat Hamburg (-503 DM/Einwohner) am höchsten.[200]

Die beiden letztgenannten wiesen sogar eine wesentlich höhere durchschnittliche Belastung auf als bei der status-quo-Regelung - v.a. wegen der Abschaffung der Ländersteuergarantie und der Abschaffung der Anrechnung der Hafenlasten als Sonderbedarf. Die anderen finanzstarken Länder Bayern (-328 DM/Einwohner), Hessen (-326 DM/Einwohner), Nordrhein-Westfalen (-355 DM/Einwohner) und Baden-Württemberg (-346 DM/Einwohner) wiesen durchschnittliche Lastenanteile auf, die jedoch deutlich unter der Belastung eines status-quo-Regelung lagen. Die anderen finanzschwachen Länder Niedersachsen (-303 DM/Einwohner), Schleswig-Holstein (-258 DM/Einwohner) und Rheinland-Pfalz (-237 DM/Einwohner) wurden nur unterdurchschnittlich belastet.

Die Strategie des Bundes unterschied sich von der Strategie der letzten Finanzreformen von 1969 und 1955. Der Bund wollte diesmal eine Entscheidung bereits im Vorfeld der parlamentarischen Auseinandersetzungen erreichen. Einen Kompromiß durch den Vermittlungsausschuß sollte es nicht geben. Er versuchte daher eine breite Mehrheit der Länder für seinen Vorschlag zu finden: die finanzstarken Länder, v.a. die CDU/CSU regierten Länder Bayern und Baden-Württemberg, die neuen Länder und einen Teil der alten finanzschwachen Länder. Zusätzlich sollten einzelne finanzschwache Länder, wie bspw. das Saarland, Bremen, Nieder-

---

[199] Vgl. hierzu auch die Äußerungen des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Schäuble: *„Es wird eine der entscheidenden Auseinandersetzungen der nächsten Wochen und Monate sein, daß der Verteilungskampf, der natürlich im vereinten Deutschland.....zwischen Ost und West auch stattfindet, in einer Weise entschieden oder zu einem Konsens geführt wird.“* Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 163, 103. Sitzung, S. 8760

[200] Finanzielle Veränderung bei einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner. Anhang 21

sachsen oder Brandenburg durch die Gewährung von Ergänzungszuweisungen auf der vertikalen Ebene, bspw. zur Beseitigung der Haushaltsnotlage herausgekauft werden. Dieses *„divide-et-impera-Prinzip“* hatte schon bei den letzten Beratungen zum Steueränderungsgesetz 1992 zum Erfolg geführt. Es bleiben vier Aspekte, die für den weiteren Verlauf der Beratungen wichtig waren:

1. Der Bund versuchte seine finanzielle Belastung mit der Festlegung des Anteils bei den horizontalen Finanzzuweisungen zu begrenzen. Insgesamt sollten die Länder mit 20,8 Mrd. DM fast 74% und der Bund mit 7,2 Mrd. DM 26% der finanziellen Lasten tragen.
2. Die Belastungsminimierung des Bundes auf der einen Seite bedeutete eine wesentlich höhere Belastung der westdeutschen Länder. Der Vorschlag des Bundes sah im Vergleich zu den Ländermodellen eine wesentlich höhere durchschnittliche Belastung vor, wenn nicht die relativen, sondern die absoluten Werte betrachtet werden.
3. Die Einbeziehung von Fehlbetrags-BEZ in den horizontalen Finanzausgleich zog wie schon das baden-württembergische Modell einen Systembruch in der Finanzverfassung nach sich. Eine Verfassungsänderung wäre notwendig geworden. Gleichzeitig wäre diese Regelung einer zusätzlichen Schwächung der Länder und damit einer zunehmenden Zentralisierung des Bundes gleichgekommen.
4. Die hohen finanziellen Forderungen des Bundes gegen die alten und neuen Länder bei der Tilgung von Altschulden waren von politischer Brisanz.[201] Die Beteiligung der alten und neuen Länder an den Zins- und Tilgungslasten des Kreditabwicklungsfonds verstieß gegen die Regelung des Einigungsvertrages (Artikel 23 Absatz 3 und 4).[202]

4. Reaktionen der Länder auf das Bundesmodell: Erste Schritte der Koordinierung der Länderinteressen

4.1 Unterschiedliche Interessenlagen der Länder(gruppen)

4.1.1 Ausgangslage

Die Länder sahen in der vorgeschlagenen Belastungsverteilung den entscheidenden Anstoß, eine gemeinsame Länderposition für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu finden. Das Neuordnungsmodell des Bundes hätte

---

[201] Die alten und die neuen Länder sollten die Tilgungslast des Kreditabwicklungsfonds (Volumen: 120 Mrd. DM Ende 1993) und der Treuhandanstalt (Volumen: 250 Mrd. DM) zur Hälfte tragen. Die andere Hälfte sollte der Bund tragen.

[202] Vgl. O.-E. Geske, 1996, a.a.O., S. 12/13 (Manuskript)

in seinen finanzwirtschaftlichen Wirkungen zu extremen Ergebnissen geführt:[203] Die finanzschwachen, besonders die bereits in Notlage befindlichen Länder wären außerordentlich ungünstig behandelt worden. Bremen wäre in DM je Einwohner durch die Integration der neuen Länder etwa zweimal stärker belastet worden als Hessen. Für die finanzstarken Länder zielte der Modellentwurf auf eine Herabsetzung des Ausgleichsniveaus und eine relative Besserstellung der finanzstarken Länder hin. Das angebotene Gesamtvolumen war aber auch für diese Länder viel zu gering. Um dieses finanzielle Ausmaß durch das Bundesmodell zu verhindern, mußten die Länder eine einheitliche Haltung entwickeln.

Die neuen Länder waren gegenüber den Vorschlägen der westlichen Länder sehr indifferent. Sie wollten einen Anpassungsprozeß der Wirtschafts- und Steuerkraft über die Integration in den Länderfinanzausgleich erreichen.

Die unterschiedliche Ausstattung des Infrastrukturkapitalbestandes zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern führte zu divergierenden Zielsetzungen. Für die ostdeutschen Länder ergab sich wegen des unzureichenden Infrastrukturbestandes die Notwendigkeit, diesen durch Zuweisungen abzubauen. Gemessen am Gemeinwohl sprachen auch allokative Gründe für ein solches Vorgehen: die Grenzproduktivitäten öffentlicher Investitionen waren in den neuen Ländern mit niedrigem Bestand an Infrastrukturkapital höher als in den anderen alten Bundesländern mit hohem Bestand.[204] Angesichts des notwendigen Zuweisungsvolumens zur Schließung der Infrastrukturkapitallücke boten sich vertikale Zuweisungen des Bundes in Form von Bundesergänzungszuweisungen als Ausgleichsinstrument an. Der Adressat war damit weniger die Ländergemeinschaft, sondern vielmehr der Bund.

Die neuen Länder stellten die neuen *„geborenen Verbündeten"* des Bundes dar. Sie unterstützten das Thesenpapier des Bundes. Zu groß war die Kluft zu den alten Bundesländern, die eine Integration der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem bisher verhindert hatten. Ein eigenes Modell legten die neuen Länder nicht vor. Anders als die finanzstarken alten Länder sahen die neuen Länder eine relativ gleichmäßige Aufteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern als Voraussetzung für einen Konsens. Wie schon der Bund in seinem Thesenpapier plädierten sie für eine Absenkung des Ausgleichstarif, damit die Altbundesländer nicht überfordert wurden.[205]

---

[203] Über- und unterdurchschnittliche Belastungen der einzelnen Länder nach den Modellvorschlägen von Bund und Ländern in vH., Anhang 22

[204] Vgl. St. Homburg, 1996, a.a.O., S. 19

[205] Vgl. Forderung des sächsischen Ministerpräsidenten Biedenkopf, in: K. Biedenkopf und der Abschied von der Aufholjagd, Frankfurter Rundschau, 27.3.1992

Die mögliche Umsetzung des Zielpakets der Länder erforderte jedoch eine einheitliche Haltung aller Länder für die bevorstehenden Beratungen und Verhandlungen. Dazu war jedoch eine Koordinierung der unterschiedlichen Interessenlagen notwendig - der alten und neuen Länder, der finanzstarken und finanzschwachen alten Länder, der finanzschwachen alten und neuen Länder.

4.1.2 Interessenlagen der alten Länder

4.1.2.1 Das Krickenbeck-Papier der A-Länder (10./11.September 1992)

Die Finanzminister und -senatoren der SPD-geführten Länder[206] trafen sich unmittelbar nach der Aufstellung des Thesenpapiers am 10. und 11. September 1992 in Krickenbeck, um ihre Position zur anstehenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu erörtern. Die A-Länder, die die Mehrheit im Bundesrat stellten, verwarfen die Empfehlungen zur bundesstaatlichen Neuordnung des Thesenpapiers des Bundes in den wichtigsten Punkten. Das Krickenbeck-Papier[207] hatte folgende Eckpunkte:[208]

1. Die neuen Länder und Berlin sollten ab 1.1.1995 in den Länderfinanzausgleich, *„gleichberechtigt und in vollem Umfang"* einbezogen werden.
2. Das Transfervolumen für die Einbeziehung der neuen Länder und Berlin sollte eine Größenordnung von 30 Mrd. DM erreichen.
3. Der Zentralstaat sollte für die Vorabauffüllung der neuen Länder auf ein Finanzkraftniveau verantwortlich sein, das mindestens der Finanzkraft des schwächsten der alten Länder entsprechen sollte.
4. Die neuen Länder sollten durch horizontale Finanzzuweisungen der alten Länder auf eine Mindestfinanzkraft von 95% angehoben werden.

---

[206] An der Sitzung nahmen auch der SPD-Wirtschaftsminister von Baden-Württemberg und der SPD-Wirtschaftssenator von Berlin teil. Die SPD-geführten Länder waren zu diesem Zeitpunkt Saarland, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen, Hamburg und Brandenburg.

[207] Dieser Name wird in einem Schreiben des niedersächsischen Staatssekretärs im Finanzministerium Neuber an den Staatssekretär des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums Bentele verwendet. Vgl. Schreiben vom 18. September 1992

[208] Neben diesen Eckpunkten gab es noch weitere: a) Die Schulden des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhand werden in einen nationalen Fonds eingebracht. In diesen Fonds sollen auch die Schulden eingebracht werden, die zur Behebung der Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland entsprechend dem Urteil des BVerfGE vom 27. Mai 1992 abgedeckt werden müssen. b) Zur Finanzierung der finanziellen Lasten waren die A-Länder bereit, eine Ergänzungsabgabe für Besserverdienende zu erheben. Vgl. Beschluß der Finanzminister und -senatoren der SPD-geführten Länder am 10./11. September 1992

5. Die Bundesergänzungszuweisungen für die finanzschwachen Länder sollten mit dem bisherigen Volumen von 2% des Umsatzsteueraufkommens beibehalten werden.

Die einzige Übereinstimmung mit dem Thesenpapier des Bundes gab es bei der finanziellen Abdeckung der Teilungsfolgelasten für die neuen Länder. Anders als der Bund forderten die A-Länder, die Teilungsfolgelasten mit dem Instrumentarium der Gemeinschaftsaufgabe oder den Finanzhilfen zu finanzieren.

Die Koordinierung der A-Länder in Krickenbeck zeigte ein Abrücken einzelner Länder von ihrer bisherigen Interessenlagen. Die einzelnen Eckpunkte des Krikkenbeck-Papiers waren ein Mix aus den verschiedenen Empfehlungen der Ländermodelle. Dabei wurde eine Konkretisierung einzelner Eckpunkte des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs bewußt unterlassen, um einen möglichst breiten Konsens zu bekommen und in möglichen Verhandlungen einen gewissen Verhandlungsspielraum zu haben. Schon mit dem Krickenbeck-Papier wurde versucht, mit der Beibehaltung des bisherigen Ausgleichssystems des horizontalen Finanzausgleichs mögliche Spannungsfelder im Vorfeld auszugrenzen. Damit folgten die A-Länder dem bayerischen Modell.

4.1.2.2 Die Interessen der B-Länder

Die finanzstarken B-Länder[209] waren unterschiedlicher Auffassung über das vorgelegte Thesenpapier des Bundes.

Baden-Württemberg begrüßte den Reformansatz des Bundes uneingeschränkt, da die Konzeption weitgehend mit seinem am 21. August 1992 vorgelegten Entwurf übereinstimmte. Lediglich die geringe Beteiligung des Bundes an den Anpassungskosten für die Integration der neuen Länder in das System des Finanzausgleichs wurde von Baden-Württemberg kritisiert.[210] Baden-Württemberg sah in diesem Eckwert eine Maximalposition des Bundes, der in den bevorstehenden Verhandlungen geändert werden könnte.

Anders verhielt es sich mit dem CSU-regierten Bundesland Bayern, das bisher in der ausgleichsfreien „*toten Zone*“ lag. Das Modell, das von Bayern schon vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgelegt wurde, unterschied sich in zentralen Punkten von denen des Thesenpapiers des Bundes, beispielsweise bei

[209] Die B-Länder unter den westdeutschen Ländern waren die CDU- bzw. CSU-regierten finanzstarken Länder Baden-Württemberg und Bayern. Berlin, von einer CDU/SPD-Mehrheit regiert, wurde den neuen Ländern zugerechnet.

[210] Baden-Württemberg wäre zusätzlich zu den im alten Finanzausgleich zu zahlenden rd. 3 Mrd. DM durch den Bundesvorschlag mit weiteren 3,2 Mrd. DM belastet worden, womit der Finanzausgleich mehr als 10% des Ausgabenvolumens des Landeshaushalts ausgemacht hätte. Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 454

der Vorabauffüllung über den vertikalen Finanzausgleich, der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs und der Belastungsverteilung.

Bayern sah im Vorschlag des Bundesfinanzministers die Gefahr einer zunehmenden Zentralisierung. Es wollte - wie alle anderen Ländern - eine geringere Belastung der Länder. Der bayerische Finanzminister von Waldenfels (CSU) machte deutlich, daß die Länder nicht überfordert werden sollten. Ohne eine deutliche Beteiligung des Bundes war nach der Auffassung des bayerischen Finanzministers eine konsensuale Lösung nicht möglich.[211] Nach dem Entwurf des Bundes wäre Bayern mit einer zusätzlichen Belastung von 328 DM/Einwohner wesentlich stärker herangezogen worden als mit 98 DM/Einwohner nach dem eigenen Modell.[212] Außerdem machte Bayern deutlich, daß es eine Beteiligung der Länder an den Erblastschulden ablehnte. Bayern sah darin, wie auch Hessen einen Verstoß gegen Artikel 25 des Einigungsvertrages. Nach dem Konnexitätsprinzip wäre demnach eine Übertragung des Schuldendienst auf die Länder nicht möglich gewesen, weil es eine eindeutige Bundesaufgabe darstellt.

Die Kritik Bayerns gegenüber dem Bundesvorschlag zeigte, daß die Strategie des Bundes, die finanzstarken Länder zu gewinnen und die alten finanzschwachen Ländern gegen die neuen Länder auszuspielen, schon zu Beginn der politischen Auseinandersetzungen schwer durchzusetzen war.

4.1.2.3 Gemeinsamer Beschluß der alten Länder auf der Finanzministerkonferenz (1. Oktober 1992)

Die Finanzministerkonferenz am 1. Oktober 1992 war der erste Versuch, die Interessen auf der Länderebene zu koordinieren. Es kam jedoch zu einem Eklat, weil die Finanzminister der neuen Länder, mit Ausnahme von Brandenburg und Berlin, die Sitzung verließen. Die Beschlußvorlage war für die neuen Länder - sowohl verfahrensmäßig wie auch inhaltlich - nicht akzeptabel. Brandenburg, das als einziges neues Bundesland an der Abstimmung teilnahm, erreichte eine Entschärfung der Beschlußvorlage.[213]

Die Finanzminister der restlichen zwölf Bundesländer verabschiedeten eine gemeinsame Stellungnahme[214] zum Thesenpapier des Bundes, das für den weiteren

---

[211] Vgl. G. von Waldenfels, 1992, a.a.O., S. 512

[212] Über- und unterdurchschnittliche Belastungen der einzelnen Länder nach den Modellvorschlägen von Bund und Ländern in vH., Anhang 22

[213] W. Renzsch, 1994, a.a.O., S. 125

[214] W. Renzsch, 1994, a.a.O., S. 125; Handelsblatt, 5.10.92 und 7.10.92; Information der Landesregierung NRW, 1. Oktober 1992; Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, 1993, a.a.O., S. 17; Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz vom 1. Oktober 1992,

Verlauf wichtig wurde.[215] Die Länder forderten zur Stärkung der allgemeinen Finanzkraft die Beibehaltung des bisherigen dynamischen BEZ-Systems. Die Höhe sollte in einem angemessenen Verhältnis zum künftigen Volumen des Länderfinanzausgleichs stehen (mindestens zwei Prozent des gesamten Umsatzsteueraufkommens). Dadurch sollte sichergestellt werden, daß die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ein finanzschwaches altes Land je Einwohner nicht stärker belasten dürfte als ein finanzstarkes altes Land **(Ausgewogenheitsgrundsatz)**. Die Länder forderten ferner ausreichende Bundesmittel zur Beseitigung extremer Haushaltsnotlagen, bspw. durch die Aufstockung des BEZ-Volumens. Einig waren sich alle Länder, daß die Beteiligung des Bundes nicht bei 25%, sondern bei 66,6% liegen sollte.[216] Die Mehrbelastung der Länder aus der Einführung des gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs sollte über die Änderung der Umsatzsteuerverteilung refinanziert werden. Die Mehrheit der Länder hielt die Empfehlungen des Bundes als verfassungsrechtlich bedenklich.[217]

Die alten Länder legten kein alternatives Modell vor. Zu deutlich waren noch die Unterschiede bei den Fragen zur Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs; v.a. Baden-Württemberg drängte auf eine grundlegende Reform des horizontalen Ausgleichssystems.

Es zeichnete sich jedoch ab, daß der Vorschlag von Bayern mehr und mehr zur Grundlage der Beratungen werden sollte. Gerade die bisherigen ausgleichsfreien Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen versuchten, eine gemeinsame Haltung der alten Länder in der Folgezeit herzustellen. Bayern und Nordrhein-Westfalen

---

TOP 19: Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen, FMK 10/92

[215] Die Länder lehnten folgende Punkte des Thesenpapiers einstimmig ab:

- Der Vorschlag des Bundes, die Schulden des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt zu beteiligen, ist verfassungsrechtlich bedenklich und entbehrt jeder Grundlage.
- Die Länder lehnen eine direkte Beteiligung an den EG-Finanzierungslasten ab.
- Bezüglich einer Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit kann eine Beteiligung der Länder nicht isoliert von anderen Rahmenbedingungen gesehen werden.
- Der Bund soll das Volumen der Berlin-Hilfe (6,7 Mrd. DM) zusätzlich in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbringen.

Vgl. Beratungsergebnis der FMK vom 1. Oktober 1992, FMK 10/92

[216] Der Mehrbedarf des Bundes von 13 Mrd. DM sollte über den Wegfall des Bundeszuschusses für den Fonds Deutsche Einheit (6 Mrd. DM), den Bundesanteil an der Mehrwertsteuererhöhung (8,6 Mrd. DM) und den Wegfall der Strukturhilfe (2,45 Mrd. DM) finanziert werden. Vgl. Beratungsergebnis der FMK vom 1. Oktober 1992, FMK 10/92

[217] Nach der Auffassung einer Mehrheit der Länder fand kein angemessener Finanzkraftausgleich unter den Ländern statt (Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 GG). Außerdem wurde das Nachrangigkeitsgebot der Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG) als ergänzende Funktion mißachtet. Vgl. Beratungsergebnis der FMK vom 1. Oktober 1992, FMK 10/92

hatten als bisher ausgleichsfreie Länder identische Interessen, die unabhängig von der parteipolitischen Linie waren. Beide Länder bildeten ein Scharnier zu den jeweiligen Ländergruppen: Bayern zu dem unionsregierten, finanzstarken Bundesland Baden-Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen zu den sozialdemokratisch-regierten alten Ländern und Brandenburg.

Brandenburg, das schon während der Verhandlungen zum Steueränderungsgesetz 1992 eine entscheidende Rolle spielte, bildete die Mittlerrolle zwischen den sozialdemokratisch-regierten alten Ländern und den unionsregierten neuen Ländern. Selbst hier spielte das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle im Hintergrund.

Dies lag v.a. daran, weil Nordrhein-Westfalen im Zuge der deutschen Einheit einen Partnerschaftsvertrag mit Brandenburg geschlossen hatte. Dieser beinhaltete verschiedene enge Abstimmungsprozesse, wie bspw. den Aufbau einer Finanz- und Justizverwaltung, einer Polizeistruktur und die organisatorische Hilfe durch die zur Verfügung Stellung von Beamten.[218]

4.1.3 Das gemeinsame Papier der neuen Länder

Die neuen Länder legten unabhängig von den alten Ländern eine eigene Verhandlungslinie zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen am 21. Oktober 1992 fest.[219] Anders als die Mehrheit der alten Länder sahen sie die im Thesenpapier des Bundes vorgeschlagenen Instrumente des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleich sowie der Bundesergänzungszuweisungen und der Finanzhilfen nach Artikel 104 Absatz 4 GG als geeignet an, um ihnen eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewährleisten.

Für die Finanzminister der neuen Länder blieb das Thesenpapier in einigen Punkten zur künftigen Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen noch zu unkonkret. Sie forderten Nachbesserungen durch den Bund. Einige wenige Punkte wurden von den neuen Ländern kritisiert:

1. Den finanzschwachen Ländern sollte nach dem Länderfinanzausgleich eine Mindestfinanzkraft von 99% und nicht von 95% garantiert werden.
2. Eine direkte Beteiligung der neuen Länder an der Finanzierung der Schulden von Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt sowie der Wohnungsaltschulden wurde abgelehnt.

[218] Vgl. Handelsblatt, Erfolge eines ungleichen Paares, 3. April 1997

[219] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 289; Stellungnahme der Finanzminister der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie des Finanzsenators des Landes Berlin zum Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 1.1.1995, 21. Oktober 1992

3. Die Gesamtlasten, die sich aus der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich ergaben, sollten so aufgeteilt werden, daß ein finanzschwaches altes Land je Einwohner im Ergebnis nicht stärker belastet wurde als ein finanzstarkes Land.**(sog. Ausgewogenheitsgrundsatz)**

Angesichts dieser drei Punkte konnte noch nicht von einer eindeutigen zustimmenden Haltung der neuen Länder zu dem Entwurf des Bundes gesprochen werden.[220] Das wird daran deutlich, weil die Stellungnahme der Finanzminister eine Art *„Öffnungklausel"* erhielt, indem die Finanzminister der neuen Länder das Papier als noch nicht *„abschließend"* bezeichneten.[221]

4.1.4 Die Haltung der finanzschwachen Länder

4.1.4.1 Reaktion und Strategie der Sanierungsländer Saarland und Bremen[222]

In einer offiziellen Stellungnahme erklärten Bremen und Saarland am 13. Oktober 1992 bzw. 14. Oktober 1992 ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Thesenpapier des Bundes.[223] Sie bemängelten, daß der Bund auf die bereits vorgelegten Sanierungsprogramme der beiden Länder überhaupt nicht eingegangen war.[224] Durch den zeitlichen Aufschub der Sanierung hätte sich die haushaltswirtschaftliche Lage noch weiter verschlechtert.[225] Die Haushaltsnotlage-Länder wurden darin von der Mehrheit der Länder unterstützt, die in einer gemeinsamen Initiative vom 25. September 1992 einen Beginn der Sanierung ab 1993 einforderten.[226]

---

[220] Die neuen Länder konnten sich nicht von einer einheitlichen Verhandlungslinie verabschieden, wie Peffekoven behauptet. Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 289

[221] *„Eine abschließende Stellungnahme ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich."* Vgl. Stellungnahme der Finanzminister der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sowie des Finanzsenators des Landes Berlin zum Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 1.1.1995, 21. Oktober 1992

[222] Eine ausführliche Darstellung zu den einzelnen Schritten der Sanierungsländer auf dem Weg zum Solidarpakt liefert: M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 28

[223] Vgl. Drs. 13/359 vom 13. Oktober 1992 der Bremischen Bürgerschaft; Schreiben des Finanzsenators der Freien und Hansestadt Bremen, Kröning an den Bundesfinanzminister mit Anlage, 13. Oktober 1992; Schreiben des Finanzministers des Saarlandes Kaspar an den Bundesfinanzminister Waigel, BR-I-3/3-3/7, 14.10.1992

[224] Vgl. Sanierungsprogramm des Saarlandes vom 25.8.1992; Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Sanierungsprogramm von Bremen, Drucksache der Bremischen Bürgerschaft, 13/359; M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 28

[225] Vgl. dazu Vermerk des saarländischen Finanzministeriums zum Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. September 1992

[226] Vgl. Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung J. Schwarzer an den Ministerpräsidenten des Saarlandes, Lafontaine, den Finanzminister des Saarlandes, Kas-

Beide Finanzminister kritisierten neben dem geplanten Beginn der Haushaltssanierung die Verteilung der finanziellen Belastung durch die Integration der neuen Länder. Nach den Vorschlägen des Bundes ging die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eindeutig zu Lasten der finanzschwachen Länder, v.a. Saarland und Bremen. Die finanziellen Verluste der Neuregelung gegenüber dem geltenden Recht hätten für das Saarland und Bremen zu einer um 100% höheren Belastung geführt, während die Belastung der finanzstarken Länder wie Baden-Württemberg deutlich zurückgeführt wurde.[227]

Bremen und Saarland wollten eine gemeinsame Lösung der Haushaltsnotlagenproblematik mit der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vermeiden. Nach ihrer Auffassung war nur ein Sanierungsbeginn ab 1993 mit einer Trennung dieser Bereiche zu erreichen. Beiden Ländern war klar, daß dies nur in einer gemeinsamen Initiative mit allen Ländern möglich gewesen wäre. Der Bund hatte in internen Gesprächen mit Vertretern des Saarlandes den Gedanken geäußert, aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich ab 1995 auch in die Besitzstände der alten Länder einzugreifen. Obwohl dies nicht ausdrücklich gesagt wurde, drängte sich aufgrund des Zusammenhangs dieser Aussage mit der Umsetzung des Karlsruher Urteils der Eindruck auf, daß sich dies auch auf die Rechtsansprüche des Saarlandes und Bremen beziehen könnte.[228] Auch von daher erschien der saarländischen Regierung eine zeitliche Entkoppelung des Beginns der Hilfe für die Sanierungsländer und der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1.1.1995 wichtig. Der saarländische Finanzminister Kaspar machte diesen Standpunkt für das Saarland in einem Schreiben an den Bundesfinanzminister noch einmal deutlich.[229]

Der Finanzsenator von Bremen, Kröning (SPD) suchte mit einem Schreiben an den Bundesfinanzminister vom 14. Oktober 1992 das gemeinsame Gespräch, um

---

par, den Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Saarlandes, Wittling und den Chef der Staatskanzlei des Saarlandes, Bohr vom 22.10.1992

[227] Saarland würde nach dem Thesenpapier 779 DM/Einwohner (geltendes Recht: 490 DM/Einwohner), Bremen 1.154 DM/Einwohner (geltendes Recht: 635 DM/Einwohner) und Baden-Württemberg 343 DM/Einwohner (geltendes Recht: 635 DM/Einwohner) zusätzlich leisten. Vgl. Vermerk von RD D. Carl (Finanzministerium des Saarlandes) an den Finanzminister des Saarlandes, Kaspar am 16. September 1992; Schreiben des Finanzministers des Saarlandes, Kaspar an Bundesfinanzminister Waigel, BR-I-3/3-3/7, 14.10.1992

[228] Vgl. Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer, 6.10.1992

[229] Schreiben des Finanzministers des Saarlandes, Kaspar an den Bundesfinanzminister Waigel, BR-I-3/3-3/7, 14.10.1992. Darin schreibt Kaspar: *„Von daher und von den geforderten Volumina her besteht keine Notwendigkeit, die Lösung der Haushaltsnotlagenproblematik mit dem Problem der Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich inhaltlich und zeitlich zu verknüpfen."*

eine Teilentschuldung schon ab 1993 zu erreichen.[230] Dieser Versuch, der ein Ausscheren aus der gemeinsamen Verhandlungslinie mit dem Saarland bedeutete, scheiterte. Der Bund machte am 21. Oktober 1992 noch einmal deutlich, daß die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen die Verhandlungen zur Teilentschuldung des Saarlandes und Bremen mit einbezog.[231]

Auch unter den anderen Ländern herrschte Skepsis über das Ansinnen von Bremen und Saarland, die Haushaltsnotlagenproblematik von der Frage der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen abzukoppeln. Lediglich Hessen und Nordrhein-Westfalen stimmten zu. Die anderen Länder wie bspw. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz oder Hamburg sahen in der Vorabregelung eine Schwächung der Verhandlungsposition der A-Länder.[232]

Ein Ausscheren eines der beiden Sanierungsländer aus der gemeinsamen Verhandlungslinie - wie von Bremen angekündigt - war damit nicht zu realisieren, ebenso eine Vorabregelung beider Länder mit dem Bund. Nur ein gemeinsames Gespräch auf der obersten politischen Ebene mit dem Bundeskanzler und dem Bundesfinanzminister konnte noch Bewegung hinsichtlich des Sanierungsbeginns ergeben.[233]

Die Finanzministerkonferenz vom 19. November 1992 institutionalisierte den weiteren Verhandlungsprozeß zur Lösung der Haushaltsnotlage. Bund und Länder sollten auf Beamtenebene eine Arbeitsgruppe einsetzen, die die nötigen Sanierungsmaßnahmen auf Basis der vorgelegten Programme prüfen und konkrete Vorschläge zu Volumen, Dauer, Beginn und den notwendigen Instrumentarien machen sollte.[234] Damit wurde die Entscheidung zu den Sanierungshilfen aus dem Koordinierungsverfahren der Länder ausgeklammert, ohne aber vom weiteren Entscheidungsprozeß ausgeschlossen zu sein.

---

[230] Vgl. Schreiben des Finanzsenators der Freien und Hansestadt Bremen, Kröning an den Bundesfinanzminister mit Anlage, 13. Oktober 1992

[231] Vgl. Vermerk des Dienststellenleiters des saarländischen Landesvertretung Schwarzer an den MP des Saarlandes Lafontaine, Zusammenfassung eines Gesprächs von Schwarzer mit dem zuständigen Abteilungsleiter für Finanzausgleich im Bundesministeriums der Finanzen, Quantz, 21.10.92

[232] Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, J. Schwarzer an den Ministerpräsidenten des Saarlandes, Lafontaine, den Finanzminister des Saarlandes, Kaspar, den Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Saarlandes, Wittling und den Chef der Staatskanzlei des Saarlandes, Bohr vom 22.10.1992

[233] Bewertung des Gesprächs mit dem Abteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen, Quantz durch den Dienstellenleiter der saarländischen Landesvertretung, Schwarzer: *„Das Gespräch hat erwartungsgemäß bestätigt, daß nur auf der obersten politischen Ebene - in Gesprächen mit dem Bundeskanzler und dem Bundesfinanzminister - Bewegung zu erreichen sein wird.“* Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer an MP, 21. Oktober 1992

[234] Vgl. Ergebnisprotokoll des Finanzministerkonferenz vom 19. November 1992

4.1.4.2 Das gemeinsame Papier der finanzschwachen Länder *(„Hannover-Modell“)*

Unter der Führung von Niedersachsen erarbeiteten die finanzschwachen alten Länder[235] am 4. November 1992 ein eigenes Modell, das sogenannte *„Hannover-Modell“*[236]. Ausgehend vom Bayern-Modell wurden Modifikationen vorgenommen, um den Grundsatz der angemessenen Lastenverteilung zwischen den föderalen Ebenen und unter den alten Ländern Rechnung zu tragen:

Die finanzschwachen Länder plädierten - wie schon das Bayern-Modell - für eine Hebung der finanzschwachen Länder auf 92% der Ländersteuern vor der Umsatzsteuerverteilung. Die Vorabauffüllung sollte durch eine Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von 37% auf 45% angehoben werden.

Anders als das Bayern-Modell erarbeiteten die finanzschwachen Länder Details über das zukünftige Ausgleichssystem. Die finanzschwachen Länder sollten in einer ersten Stufe auf 85% ihrer Ausgleichsmeßzahl gehoben werden. Der Ausgleich der noch verbleibenden Fehlbeträge zwischen 85% und 100% sollte in einer zweiten Stufe zu 66,6% ausgeglichen werden. Die finanzschwachen Länder folgten damit dem Modell des Bundes. Damit sollte eine Mindestgarantie von 95% garantiert werden. Die Ländersteuergarantie sollte entfallen.[237]

Das Abschöpfungssystem der ausgleichspflichtigen Länder sollte beibehalten werden, wobei die finanzschwachen Länder Alternativlösungen zur Korrektur noch verbleibender Belastungsdisparitäten offen ließen. In diesem Bereich war eine Durchbrechung der Systematik zum Bundesmodell und zu dem Modell von Baden-Württemberg zu erkennen.

Die finanzschwachen Länder setzten bei den Bundesergänzungszuweisungen - anders als das Modell von Bayern oder das des Bundes - eigene Eckwerte, die für die Koordinierungsbemühungen auf der Länderebene wichtig wurden. Sie forderten Fehlbetrags-BEZ zum Ausgleich von 90% der nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge. Diese Nachfüllung der finanzschwachen Länder würde zu einer Erhöhung der Mindestfinanzkraft auf 99,5% führen. Zu den Fehlbetrags-BEZ forderten sie Sonderlast-BEZ für teilungbedingte Lasten, soweit sie nicht über Artikel 104a Absatz 4 GG abgedeckt waren. Gleichzeitig sollte damit auch sichergestellt werden, daß ein finanzschwaches altes Land je Einwohner im Ergebnis nicht stärker belastet wurde als ein finanzstarkes altes Land

---

[235] Niedersachsen, Saarland, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein

[236] Vgl. Schreiben des niedersächsischen Finanzministers Swieter vom 5.11.1992, Modellüberlegungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs am 4.11.92 in Hannover (Anlage)

[237] Dieser Aspekt ist zumindest interessant, weil das finanzschwache Bremen von dieser Regelung nicht profitiert hätte.

(Ausgewogenheitsgrundsatz). Außerdem sollten BEZ für überproportionale Lasten der politischen Führung und zentralen Verwaltung weiter bezahlt werden.

Zur Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage von Bremen und Saarland wurde erstmals das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 3 Satz 3 GG ins Gespräch gebracht.[238]

Das Hannover-Modell sah nicht nur zusätzliche Investitionshilfen (Artikel 104a Absatz 4 GG) für die neuen Länder zum Abbau bestehender Defizite im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur vor. Auch für Bremen und Saarland sollten nach Maßgabe eines Sanierungsprogramms Investitionshilfen eingeräumt werden.

4.2 Versuch der informellen Koordinierung

4.2.1 Ausgangslage

Nach der Veröffentlichung des Thesenpapiers des Bundes wurden die Beratungen der Länder auf der Arbeitsebene und in den Ministerpräsidentenkonferenzen intensiver. Diese Länderberatungen wurden bisher nicht von der Wissenschaft zur Kenntnis genommen, weil sie im Hintergrund abliefen und nicht teil von Bundesratssitzungen waren.

Dieser Umstand ist auf eine grundsätzliche Änderung der politischen Entscheidungsfindung auf der Länderebene seit den 90er Jahren zurückzuführen. Die politischen Weichenstellungen der deutschen Einheit hatten dazu geführt, daß wichtige Grundsatzentscheidungen aus dem Bundesratsverfahren ausgegliedert und in Kaminrunden geklärt wurden. Damit war die bis dahin eingehaltene strikte Trennung zwischen Konsensebene (Ministerpräsidentenkonferenz) und Mehrheitsebene (Bundesrat) durchbrochen.

Die Länderebene nutzte dabei die bereits bestehende Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* nicht nur um auf der Referentenebene die Interessen der Länder zu koordinieren, sondern auch um die Ergebnisse der Arbeitsgruppe in politische Vorgaben in den sog. Kaminrunden umzusetzen. Damit wurden die Positionen der Regierungschefs der Länder und die Struktur für die kommenden Verhandlungen mit dem Bund langfristig vorgeklärt. Daher war es keineswegs überra-

---

[238] Das Hannover-Modell sah unter Punkt 5 Nr. 2 eine andere Alternative noch vor: Die Schulden, die zur Behebung der Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 abgedeckt werden müssen, fließen mit den Altschulden der neuen Länder in einen nationalen Fonds.

schend, daß die Regierungschefs der Länder ein halbes Jahr später eine einheitliche Position gegenüber dem Bund gefunden hatten.[239]

4.2.2 Die Koordinierung der Länderinteressen in der Arbeitsgruppe „Finanzreform 1995"

Die Finanzreferenten der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* trafen sich unmittelbar nach der Veröffentlichung des Thesenpapier des Bundes am 19. September 1992.[240] In einem ersten Schritt sollte zunächst austariert werden, welche Punkte zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen als unstreitig galten. In einem zweiten Schritt sollte ein gemeinsames Modell entwickelt werden, das sich im wesentlichen am Bayern-Modell orientierte.[241]

Die finanzschwachen Länder - die im Bayern-Modell bei der Verteilung der Lasten benachteiligt wurden - wollten das Bayern-Modell als Lösungsansatz nur mittragen, wenn es durch besondere Regelungen die überproportionale Belastung der finanzschwachen Länder berücksichtigte. Sie präferierten daher das *„Hannover-Modell"*, welches eine Modifizierung des Bayern-Modells für finanzschwache Länder darstellte.

4.2.2.1 Die Eckpunkte der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*

Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* legte am 30. September eine Synopse von den vorliegenden Modellen vor und leitete davon Eckpunkte für einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab, die von der Mehrheit aller Länder akzeptiert wurden:[242]

---

[239] Vgl. O.-E. Geske, 1996, a.a.O., (Manuskript) S. 15; Die wissenschaftliche Literatur bezeichnete die Übereinstimmung auf der Länderebene als *„überraschend"*. Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 289ff

[240] Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 17

[241] Brief des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, Finanzminister Kaspar (Saarland, SPD) an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz Eichel (Hessen, SPD) zu den Entscheidungsvorschlägen der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* am 1. Oktober 1992

[242] Nur die wichtigsten Eckpunkte: 1.) Die neuen Länder einschließlich Berlin werden am 1.1.1995 gleichberechtigt und in vollem Umfang in den Länderfinanzausgleich einbezogen. 2.) Die Finanzierungslast von 30 Mrd. DM sollte von Bund und Ländern in einem Verhältnis von 2:1 getragen werden. 3.) Die Neuregelung des Länderfinanzausgleich sollte ohne Grundgesetzänderung erfolgen. 4.) Zur Stärkung der allgemeinen Finanzkraft sollte das bisherige dynamische BEZ-System beibehalten werden. 5.) Die Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage sollte durch eine Aufstockung des BEZ-Volumens finanziert werden. 6.) Die Teilungsfolgelasten der neuen Länder einschließlich Berlin soll durch besondere Bundesleistungen wie bspw. Gemeinschaftsaufgaben oder Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG finanziert werden.

Den wichtigsten Eckpunkt der finanzschwachen Länder für die weiteren Verhandlungen bildete der **sog. Ausgewogenheitsgrundsatz**. Danach sollte ein finanzschwaches altes Land je Einwohner durch die Integration der neuen Länder nicht stärker belastet werden, als ein finanzstarkes altes Land. Mit dieser Forderung setzten sich die finanzschwachen Länder in den Beratungen durch.

Die finanzstarken Länder Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen lehnten diese Maxime ab.[243] Gleichzeitig bekräftigte die Arbeitsgruppe, daß dem Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse grundsätzliche Bedeutung im Sinne eines Verfassungsauftrages zukommt.

Die Eckpunkte der *„Finanzreform 1995"* stellten den ersten Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Modell der Länder dar. Die Interessenlagen innerhalb der Länderebene waren zu dem Zeitpunkt aber noch unterschiedlich. Es zeichnete sich aber schon bei diesen Beratungen ein klares und einheitliches Meinungsbild der Länder bei den Forderungen ab, die eine Intensivierung der finanziellen Leistungen des Bundes über die Bundesergänzungszuweisungen nach sich zog.[244]

Die Finanzminister und -senatoren der Länder verabschiedeten die Eckpunkte auf ihrer Konferenz am 1. Oktober 1992. Damit wurde auf der Länderebene eine gemeinsame Plattform der Länder geschaffen, wenn auch noch kein Modell gefunden worden war. Die Länder griffen jedoch in den weiteren Beratungen oder in Stellungnahmen die Eckpunkte auf, um ihre Ablehnung gegenüber dem Bundesmodell zu begründen.

4.2.2.2 Entwurf eines gemeinsamen Ländermodells

In den folgenden Beratungen zeichnete sich ab, daß sich das Bayern-Modell am ehesten mit den Eckwerten des Hannover-Modells deckt. Das Modell von Bayern war unter den vorgeschlagenen Ländermodellen das einzige, das eine Verfassungsänderung im Rahmen der Neuordnung ausklammerte. Um die finanziellen Belastungen zu minimieren, kam es einer Mehrheit der Länder entgegen, eine Verfassungsänderung im Rahmen der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs auszuschließen. Die finanzschwachen Länder lenkten auf das Bayern-Modell ein und modifizierten in der Hannover-Fassung vom 5. November 1992 die Empfeh-

Vgl. Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, Eckpunkte *„Finanzreform 1995"*, 1. Oktober 1992, FV 1080/1

[243] Vgl. Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, Eckpunkte *„Finanzreform 1995"*, 1. Oktober 1992, FV 1080/1

[244] Neben den Punkten 2, 4, 5 waren die finanziellen Leistungen im Rahmen der EG-Finanzhilfen zu sehen, die dem Bund aufgebürdet werden sollten. Diese Punkte wurden in den Beratungen der Finanzreferenten und anschließend in der FMK einstimmig - bis auf Punkt 2 - beschlossen.

lungen in den Punkten, die den finanzschwachen Ländern bisher Nachteile erbrachten.

In den Beratungen am 11. und 12. November 1992[245] wurde versucht, die unterschiedlichen Standpunkte der Ländergruppen zu koordinieren. Dabei ging es um Nachbesserungen, die von den alten finanzschwachen Ländern - siehe Hannover-Modell - und den neuen Ländern eingefordert wurden.

Die neuen Länder verlangten neben den nach ihrer Auffassung noch deutlich zu erhöhenden Sonder-BEZ, die volle Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich.[246] Der Vorschlag wurde von den finanzstarken Ländern entschieden abgelehnt; auch eine Reihe finanzschwacher alter Länder hätte durch diese Regelung zusätzliche Verluste erlitten. Die finanzschwachen alten Länder hatten zum Ausgleich ihrer strukturellen Mehrbelastung gegenüber den finanzstarken alten Ländern zunächst eine Änderung des Tarifs im Länderfinanzausgleich vorgeschlagen. Dies hätte die alten finanzstarken Länder p.a. zusätzlich belastet. In den Verhandlungen wurde zunächst nur eingestanden, daß ein solcher Ausgleich stattfinden sollte. Die Höhe der Finanzierung blieb noch offen.

Es wurde deutlich, daß ein einstimmiges Votum der Länder nur über zusätzliche finanzielle Verbesserungen für die neuen und die alten finanzschwachen Länder zu erreichen war. Gleichzeitig fürchteten die finanzstarken alten Länder finanzielle Verwerfungen durch die zusätzlichen Ausgleichsleistungen innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs. Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995“* war sich einig, daß diese Probleme nicht mit dem Instrument des horizontalen Finanzausgleichs konsensual zu lösen war. Eine Empfehlung zur Ausgestaltung der horizontalen Ausgleichsleistungen wurde ausgespart. Damit sollte der zentrale Konfliktbereich der Länder, der einen gemeinsamen Länderstandpunkt verhindert hätte, ausgegrenzt werden.

Die Länder verlagerten die Lösung der finanziellen Lasten auf den vertikalen Finanzausgleich. Dabei geriet das subsidiäre Instrument der Bundesergänzungszuweisungen mehr und mehr in den strategischen Blickpunkt. Die Länder wollten die zusätzliche Finanzierung über Sonder- und Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen gestalten. Damit sollten die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder zu einer gemeinsamen Position gegen den Bund gebündelt werden.

Die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995“* hatte mit diesen Beratungen die Grundlage für den *„Gemeinsamen Länderstandpunkt“* - den die Finanzminister am 19. November 1992 verabschiedeten - geschaffen. Obwohl die Zustimmung innerhalb der Länderebene immer noch nicht einstimmig war[247], fand sich eine

---

[245] Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O, S. 18

[246] Dies erhöhte das Transfervolumen für die neuen Länder um 6 Mrd. DM.

[247] Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern lehnten ab.

breite Mehrheit. Den Ländern war es innerhalb kürzester Zeit gelungen, die Eigeninteressen zugunsten eines gemeinsamen Standpunktes zurückzustellen.

4.2.3 Die Koordinierung der Länderinteressen auf der politischen Ebene - die Kaminrunden

Die Regierungschefs der Länder behielten es sich vor, die politischen Weichen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in den Kaminrunden und nicht im Rahmen des Bundesrates zu besprechen.

Die Kaminrunde der Länder wurde zunehmend zum zentralen Entscheidungsgremium der Länderebene, weil die Bundesregierung die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1993[248] und einem staatlichen Investitionsprogramm für den wirtschaftlichen Aufbau in Ostdeutschland (Aufbau Ost) verknüpfen wollte[249].

Die Ministerpräsidenten waren sich einig, daß ein Erfolg der Gespräche davon abhängen würde, wie andere wichtige Streitfragen zwischen den politischen Lagern verhandelt werden. Die Länder waren zu gemeinsamen Verhandlungen bereit. Sie waren sich einig, daß damit nur gemeinsame föderale Interessen verbunden waren und keine parteipolitischen Interessen.[250] Diese Festlegung beinhaltete auch die Neugestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Damit war klar, daß die Länder nur mit einem gemeinsamen Ländermodell in die Verhandlungen gehen konnten.

Die Ministerpräsidenten legten in der Kaminrunde während der Ministerpräsidentenkonferenz am 28.-30. Oktober 1992 in Dresden die politischen Eckwerte[251] ei-

---

[248] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Haushaltsgesetz 1993, BT-Drs. 12/3000

[249] Vgl. Rede des Bundeskanzlers am 9. September 1992, der darin sein Angebot an ein Gespräch über einen Solidarpakt erneuerte. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 163, 103. Sitzung, S. 8742

[250] Vgl. Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz, Kaminrunde, 28.-30. Oktober 1992 in Dresden.

[251] (1) Die Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich sollte ab 1.1.1995 erfolgen. (2) Ziel der Neuordnung sollte eine dauerhafte Finanzierung der ostdeutschen Länder sein. Die ostdeutschen Länder würden voraussichtlich erst in zehn bis fünfzehn Jahren über eine angemessene eigene Steuerkraft verfügen. Für die Übergangszeit waren entsprechende Übergangsregelungen erforderlich. (3) Die Entwicklung des Steueraufkommens und der Steuerverteilung sollte erörtert werden. (4) Die Frage, wieviel Unterschiedlichkeit und wieviel Gleichheit mit der bundesstaatlichen Ordnung vereinbar war, sollte entschieden werden. (5) Die Verschuldung der ostdeutschen Länder sollte in die Behandlung des Finanzausgleichs mit einbezogen werden. Die Investitionsbedürfnisse der ostdeutschen Länder sollten dabei besonders berücksichtigt werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Bremen und Saarland sollte beachtet werden. Vgl. Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz, Kaminrunde, 28.-30. Oktober 1992 in Dresden

ner Neuordnung des Finanzausgleichs fest, wobei zwei Aspekte hervorzuheben sind:

1. Die Regierungschefs sahen bei den Verhandlungen zur Neuordnung des Finanzausgleichs eine Trennung in langfristige Fragen - die die bundesstaatliche Ordnung[252] betrafen - und in kurzfristige Fragen geboten, um erfolgreich abzuschließen.
2. Die neuen Länder wollten eine Regelung der Altschulden und der Investitionshilfen im Rahmen einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Neben Brandenburg lehnte auch das unionsregierte Sachsen den Vorschlag des Bundes zur Regelung der Altschulden ab.

Eine grundlegende Reform der Länderfinanzbeziehungen war damit von den Regierungschefs endgültig verworfen worden. Sie hatten sich von ihrem Eckpunktepapier im Einigungsjahr (5. Juli 1990) verabschiedet. In einer gemeinsamen Entschließung[253] mit Nordrhein-Westfalen lehnte Sachsen den Vorschlag des Bundes ab, die Schulden des Kreditabwicklungsfonds, der Treuhandanstalt und der Altschulden der Wohnungswirtschaft zur Hälfte auf die Länder zu verteilen. Nach Auffassung der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen sollte der Bund die alleinige Finanzierungsverantwortung für diese Leistungen tragen. Auch bei den Infrastrukturhilfemitteln für die neuen Länder sahen beide Länder einen dringenden Handlungsbedarf.[254]

Die gemeinsame Stellungnahme des unionsregierten Sachsen und des sozialdemokratisch regierten Nordrhein-Westfalen unterstrich den Willen der Länderebene, zu einem gemeinsamen Konsens - abseits der Parteipolitik - zu gelangen. Sie war aber auch gleichzeitig ein Beispiel für die Kursänderung einiger Länder.

---

[252] Zu der bundesstaatlichen Ordnung verabschiedete die Ministerpräsidentenkonferenz folgende Punkte: 1) Die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Bundesstaat kann den Föderalismus stärken. Diese Chance sollte genutzt werden. 2) Jede Gestaltung der zukünftigen bundesstaatlichen Ordnung muß Auskunft darüber geben, ob sie von einem kooperativen oder von einem konkurrierenden Föderalismus ausgehen will. 3) Für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für Bund und Länder sollte auch gelten, daß Gesetze von denjenigen bezahlt werden, die sie erlassen. 4) Zu prüfen ist, ob eine Erweiterung des Besteuerungsrechts der Länder geeignet ist, deren Unabhängigkeit zu stärken - oder ob dies nur für die leistungsstarken Länder gilt. Vgl. Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz, Kaminrunde, 28.-30. Oktober 1992 in Dresden

[253] Vgl. Entschließung der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen zu den Leistungen des Bundes an die neuen Länder, BA 0201/3- IA4

[254] In dem gemeinsamen Entwurf kritisieren beide Länder die Kürzung der Investitionsmittel und das Auslaufen des Gemeinschaftswerks *„Aufbau Ost"* Vgl. Entschließung der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen zu den Leistungen des Bundes an die neuen Länder, BA 0201/3- IA4

Bei den neuen Ländern war die Erkenntnis gewachsen, daß sie für den Bund nur Bittsteller waren.[255] Den neuen Ländern erschien die dauerhafte Einbeziehung in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem und die Unterstützung aller Länder bei der Schaffung von zusätzlichen Bedarfselementen innerhalb dieses Systems die beste Lösung zu sein. Dem sächsischen Ministerpräsident Biedenkopf (CDU) kam in dieser Phase die Rolle des Sprechers der unionsregierten neuen Länder zu, die mehr und mehr in Gegensatz zum Bund gerieten.

4.3. Formulierung eines Gemeinsamen Länderstandpunkts zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Die Finanzministerkonferenz einigte sich am 19. November 1992 auf einen gemeinsamen Länderstandpunkt. Es basierte in den wesentlichen Punkten[256] auf dem Hannover-Modell der finanzschwachen Länder. Das von den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen vorgelegte Rahmenmodell zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs fand jedoch nicht die einstimmige Mehrheit.

Das finanzstarke Baden-Württemberg lehnte das Modell ab, weil das geltende Recht mit seinen Ungereimtheiten und Nivellierungstendenzen weitgehend fortgeführt wurde.[257] Für Baden-Württemberg war die Belastungsverteilung zwischen den alten Ländern viel zu unausgeglichen. Bei einer Gesamtbelastung der alten Länder von 6,6 Mrd. DM hätten die fünf finanzstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg über sechs Milliarden DM getragen, die finanzschwachen alten Länder lediglich 0,5 Mrd. DM. Auch

---

[255] Vgl. Rede des sächsischen Ministerpräsidenten Biedenkopf: *„Ich bedauere es, daß es bis heute nicht gelungen ist, die auch hier schon Anfang April .....vorgetragene Bitte einzulösen, man möge doch das, was für den Aufbau Ost tatsächlich erforderlich ist, in gemeinsamen Anstrengungen des Bundes sowie der westdeutschen und ostdeutschen Bundesländer ermitteln. Bis heute ist es nicht gelungen, das in den letzten zwei Jahren geübte Verfahren zu überwinden, daß nämlich die Ostdeutschen sagen müssen, was nötig ist, und in Westdeutschland darüber dann diskutiert wird, was möglich ist.“* Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1992, 646. Sitzung, S. 441

[256] Die Punkte 1 (Umsatzsteuerverteilung), 3 (Bundesergänzungszuweisungen), 4 (Investitionshilfen) und 6 (Altschulden) sind mit dem *„Hannover-Modell“* identisch. Zusätzlich wurde der Punkt 5 aufgenommen, der eine Reform der Finanzausstattung der kommunalen Ebene der neuen Länder anmahnt. Vgl. Der Senator der Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, 1993, a.a.O., S. 126f.; Anlage zum Schreiben des niedersächsischen Finanzministers vom 5.11.1992, Modellüberlegungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs am 4.11.92 in Hannover

[257] Es blieb bei der leistungsfeindlichen Vollabschöpfung der über 110% des Länderdurchschnitts liegenden Finanzkraft sowie bei der ausgleichsfreien Zone, wovon v.a. Bayern und Nordrhein-Westfalen profitiert hätten. Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455; M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 19; R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 287f.

bei einer Umrechnung auf die Pro-Kopf-Belastung hätten Baden-Württemberg (177 DM) und Hessen (179 DM) die Hauptlast übernommen, während Bayern nur mit 77 DM belastet und Hamburg sogar mit 42 DM begünstigt worden wäre. Die Landesregierung von Baden-Württemberg sah es bei dieser Diskussionslage als sinnvoll an, einen Gesetzentwurf der Bundesregierung auf der Grundlage des Modells des Bundesfinanzministeriums in seinen konzeptionellen Grundlagen zu unterstützen.[258]

Die neuen Länder Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern enthielten sich der Stimme.[259] Durch dieses Stimmverhalten wurde deutlich, daß die neuen Länder den gemeinsamen Länderstandpunkt nur bedingt mittragen würden. Dennoch hatte die Mehrheit der neuen Länder die „*Öffnungsklausel*" ihrer gemeinsamen Linie vom 22. Oktober 1992 genutzt, um die festgelegte Linie bei der Neugliederung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu verlassen.

Der gemeinsame Länderstandpunkt spiegelte die Interessen der Mehrheit der Länder wider. Dort, wo zusätzliche Belastungen der Länder entstanden, wie bspw. bei der Aufstockung der Finanzkraft der neuen Länder und der alten finanzschwachen Länder, wurden Ausgleichsforderungen über Ergänzungszuweisungen an den Bund erhoben. Die Reform der horizontalen Ausgleichssystematik wurde bewußt ausgespart, da die Interessen der Länder zu unterschiedlich waren. Lediglich im Bereich des Länderfinanzausgleichs wurde bewußt eine allgemeine Formulierung gewählt.[260] Diese weiche Formulierung zum horizontalen Finanzausgleich wäre v.a. den bisher ausgleichsfreien Ländern Hamburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen entgegengekommen.

Die Ausklammerung des horizontalen Finanzausgleichs zeigt, daß bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mehr das distributive Ziel im Vordergrund stand. Hinsichtlich des Aufbaus des fehlenden Infrastrukturkapitalbestandes in den neuen Ländern war die Konzentration auf den vertikalen Finanzausgleich ökonomisch erwünscht. Bei der Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichssystems spielten ökonomische Kriterien oder gar systematische Überlegungen keine Rolle mehr.[261]

---

[258] Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455

[259] M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 19; R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 287f; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, MR Levermann, Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs vom 4. Dezember 1992

[260] Unter Punkt 2 zum Länderfinanzausgleich führte der gemeinsame Länderstandpunkt folgendes aus: Regelungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen bisher finanzschwacher alter Länder sowie Verwerfungen innerhalb der finanzstarken alten Länder aus §10 Absatz 3 FAG. Vgl. Der Senator der Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, 1993, a.a.O., S. 126f.

[261] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O, S. 287

Der gemeinsame Länderstandpunkt wurde von Bundesfinanzminister Theo Waigel abgelehnt, weil die Verteilungsgrundsätze des Artikel 106 Absatz 3 und Absatz 4 GG bei der Refinanzierung über die Umsatzsteuerverteilung nicht beachtet würden.[262] Zudem lehnte der Bund eine Belastungsverteilung, die die Länder zu einem Drittel und den Bund mit Zweidrittel belastet hätte grundsätzlich ab. Der Bund sah die Bewältigung der finanziellen Folgen der deutschen Einigung als Angelegenheit aller Ebenen der bundesstaatlichen Gemeinschaft an.[263]

5. Das Scheitern der Bund-Länder-Gespräche

5.1 Ausgangslage

Die Bundesregierung - allen voran der Bundeskanzler - verknüpfte die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen mit einem langfristig angelegten Konzept zum wirtschaftlichen Aufbau Ost, zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, zur Abwicklung der finanziellen Erblast und zur Stärkung der gesamtdeutschen Wachstumsgrundlagen vor dem Hintergrund der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.[264] Der Bund versuchte mit diesem Verhandlungspaket, dem sog. Solidarpakt, den Druck auf die Länder - hier v.a. auf die sozialdemokratisch regierten Länder - zu erhöhen. Die bevorstehenden Verhandlungen erhielten dadurch zunehmend eine politische Dimension und weniger eine ökonomische wie noch im Eckpunktepapier der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990.

Gleichzeitig zeichnete sich ein für die Bundesrepublik Deutschland seltenes Ereignis ab: die Zurückweisung des Bundeshaushalts durch den Bundesrat. Der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf begründete die ablehnende Haltung der neuen Länder damit, daß der Bundeshaushalt eine Erhöhung der finanziellen Lei-

---

[262] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 286; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Dezember 1992 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drs. 12/4020, S. 14; Th. Waigel, Die deutschen Bundesländer werden ihrer Pflicht zur Solidarität keineswegs gerecht, Handelsblatt 14.12.1992

[263] Der Bundesminister der Finanzen machte dies deutlich: *„...es darf auch in Zukunft nicht zur Gewohnheit werden, alle ungelösten Probleme und Aufgaben beim Bund anzulasten. Der Bund trägt jetzt schon den ganz überwiegenden Teil der Wiedervereinigungslasten. Aber die Vollendung der deutschen Einheit ist die Aufgabe aller. Deshalb ist es richtig, wenn wir von den Ländern und Gemeinden im Westen künftig einen höheren Beitrag im Finanzausgleich fordern."* Vgl. Th. Waigel in einer Rede am 24. November 1992, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 164, 122. Sitzung, S. 10335; Vgl. Th. Waigel, Die deutschen Bundesländer werden ihrer Pflicht zur Solidarität keineswegs gerecht, Handelsblatt 14.12.1992

[264] Vgl. Th. Waigel am 8. September 1992, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 163, 102. Sitzung, S. 8664; H. Kohl am 9. September 1992, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 163, 103. Sitzung, S. 8742

stungen an Ostdeutschland nicht vorsah, obwohl sich die wirtschaftlichen Daten und die Steuereinnahmen wesentlich verschlechtert hatten.[265]

Die Länder reagierten auf das wiederholte Angebot des Bundes[266], wobei sie deutlich machten, *„daß sie sich an Gesprächen zur Vorbereitung eines Solidarpakts nur beteiligen können, wenn über die bisher genannten Gesprächsthemen hinaus die grundlegenden Bund und Länder betreffenden Fragen im Prozeß der deutschen Einheit und der sich nach Einschätzung der Bundesregierung dramatisch verschlechterten Konjunkturlage angesprochen werden."*[267] In einem am 5. November 1992 abgefaßten Schreiben wurden der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz, der Ministerpräsident des Landes Sachsen, Biedenkopf, und der saarländische Ministerpräsident Lafontaine als Unterhändler der Länder benannt.[268] Die Benennung dieser beiden Personen unterstrich wiederum die zunehmende parteipolitische Dimension der bevorstehenden Verhandlungen; Biedenkopf als Sprecher der unionsregierten Länder und Lafontaine als Sprecher der sozialdemokratisch regierten Länder.

Die Gespräche zwischen Bund und Ländern wurden auf der Arbeitsebene und auf der politischen Ebene abgehalten. Wie schon bei der Koordinierung der Länderinteressen in der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* sollte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe inhaltliche Punkte zwischen Bund und Ländern für einen möglichen Konsens abstimmen. Die Verhandlungsführer der Länder, Biedenkopf und Lafontaine sowie die Ministerpräsidentenkonferenz stimmten die politischen Punkte mit dem Bundeskanzler ab. Das Parlament, als ein wichtiger Teil der legislativen Ebene, wurde in diese Vorabstimmung nicht einbezogen.

---

[265] Vgl. Rede des sächsischen Ministerpräsidenten Biedenkopf, Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte, 1992, 650. Sitzung, S. 661

[266] Der Bundeskanzler drängte in dieser Frage: *„Was jetzt not tut ist, daß diese Entscheidungen bald getroffen werden. Ich lege mich jetzt nicht auf einen Tag oder eine Woche fest, aber unter „bald" verstehe ich, daß möglichst viel vor Weihnachten geregelt wird. Was das angeht, was im Bund-Länder-Verhältnis besprochen werden muß,....so sollte das nicht über den Januar hinausgeschoben, sondern so früh wie möglich abgeschlossen werden."* Vgl. Bundeskanzler Kohl am 25. November 1992, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 164, 123. Sitzung, S. 10484

[267] Vgl. Schreiben des hessischen Chefs der Staatskanzlei, Suchan an die Ministerpräsidenten der A-Länder vom 22. Oktober 1992

[268] Vgl. Frankfurter Rundschau, Länder rufen nach Bonner Kassensturz, 25. November 1992

5.2 Bund-Länder-Verhandlungen auf der informellen Ebene

5.2.1 Vorab-Einigung zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Die Finanzministerkonferenz setzte am 19. November 1992 für die weiteren Verhandlungen mit dem Bund drei Arbeitsgruppen ein, die zu den Bereichen Föderale Konsolidierung, Neuordnung des Finanzausgleichs und die Sanierung des Saarlandes und Bremen Vorschläge erarbeiten sollten.[269] Anders als die Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* der Länder war die Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit den Staatssekretären der Länder und des Bundes höherrangig besetzt. Die Staatssekretäre versuchten in zwei Gesprächsrunden am 1. Dezember 1992 und am 15. Dezember 1992 die Konsenspunkte zwischen Bund und Ländern auszuloten, um eine rasche Einigung zu erzielen.[270]

Die Arbeitsgruppe von Bund und Ländern einigte sich in folgenden Punkten:[271]

1. Die Regelungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sollten im Rahmen der geltenden finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes vorgenommen werden.[272]
2. Die neuen Länder sollten ab 1995 in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem integriert werden. Weitere Übergangsregelungen wurden nicht vorgeschlagen.
3. Die Ausgleichsleistungen des horizontalen Finanzausgleichs waren nicht ausreichend, um den notwendigen Ausgleich zu schaffen.

Mit dieser Einigung zwischen Bund und Ländern war eine mögliche Verfassungsänderung im Rahmen der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen endgültig vom Tisch. Die Ausrichtung des künftigen Ausgleichssystems auf der Länderebene sollte sich am bisherigen System orientieren, womit die Reformvorschläge aus der Wissenschaft endgültig verworfen wurden. Selbst der Bundesfinanzminister machte dies unmittelbar vor dem Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe am 14. Dezember 1992 deutlich.[273]

---

[269] Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 19f.; O.-E. Geske, 1996, a.a.O., S. 15 (Manuskript)

[270] Vgl. Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. Dezember 1992

[271] Vgl. Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. Dezember 1992

[272] Rheinland-Pfalz hielt diese Festlegung für verfrüht.

[273] *„Zentrale Ausgangslage für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist nicht die Einzelausgestaltung des Länderfinanzausgleichs, sondern die Bestimmung der für die Herstellung der inneren Einheit erforderlichen, aber andererseits auch leistbarer Transfervolumen zugunsten der jungen Länder und Gemeinden."* Vgl. Th. Waigel, Die deutschen

In den anderen Punkten wie der Konsolidierung der Finanzen, des Transfervolumens ab 1995, der Lastenverteilung und der Regelung der Altschuldenfrage gab es weiterhin kein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern, aber auch kein Einvernehmen unter den Ländern. Der Bund lehnte die Eckpunkte des gemeinsamen Länderstandpunktes ab, weil er dafür keine verfassungsrechtliche Grundlage sah. Die Länder wiederum rückten nicht von ihren am 19. November 1992 beschlossenen Eckpunkten ab.

Der Bund erweiterte in den Verhandlungen mit den Ländern seine Empfehlungen des Thesenpapiers, indem er den neuen Ländern ein zusätzliches Volumen von 22,5 Mrd. DM an Sonderbedarfs-BEZ und Finanzhilfen einräumte.[274] Die neuen Länder wiederum forderten Transferleistungen von 78 Mrd. DM, um dasselbe Ausgabenniveau der alten Länder zu erreichen. Diese Forderung stieß nicht nur auf die Kritik des Bundes, sondern auch auf Kritik der alten Länder. Nach Auffassung der Mehrheit der alten Länder[275] wäre ein Transfervolumen von 43,5 Mrd. DM angemessen gewesen.

Die Struktur und die Positionen für die kommenden Verhandlungen der Regierungschefs waren damit vorgeklärt. Die Vorstellungen über die Höhe der Transferleistungen lagen noch weit auseinander. Eine Entscheidung, in welchem Umfang der Bund und die alten Länder die Lasten zu tragen hatten, wurde bewußt offengelassen und war den Regierungschefs der Länder und des Bundes vorbehalten.[276]

Es gab jedoch eine für den weiteren Verlauf der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern entscheidende Wendung. Die einvernehmliche Regelung zwischen Bund und Ländern in Punkt 2 und 3 verlagerte die Auseinandersetzung auf den vertikalen Finanzausgleich. Der Bund hatte eingesehen, daß das Instrument des horizontalen Finanzausgleichs nicht ausreicht, um die geringe Finanzkraft der neuen Länder auf ein tragfähiges Niveau anzuheben. Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs war deshalb nicht möglich. Diese Wende konnte nur im Interesse aller Länder sein. Sie konnten sich somit über eine einheitliche Linie verständigen und sich über den vertikalen Finanzausgleich bspw. den Bundesergänzungszuweisungen am Bund schadlos halten.

Bundesländer werden ihrer Pflicht zur Solidarität keineswegs gerecht, Handelsblatt, 14.12.1992

[274] Vgl. Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. Dezember 1992

[275] Baden-Württemberg hielt ein Transfervolumen von höchstens 40 Mrd. DM für angemessen. Vgl. Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. Dezember 1992

[276] Vgl. Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. Dezember 1992; O.-E. Geske, 1996, a.a.O., S. 13ff. (Manuskript)

5.2.2 Zur Sanierung der Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland

Die dritte Arbeitsgruppe „*Sanierung Saarland/Bremen*"[277] der Bund-Länder-Verhandlungen legte als einzige der Arbeitsgruppen konstruktive Vorschläge für die weiteren Verhandlungen vor, obwohl es letztendlich zu keiner gemeinsamen Einigung kam. Die Arbeitsgruppe sollte erste Ergebnisse im Januar 1993 vorlegen.

Der Bund legte in der ersten Sitzung am 7. Dezember 1992 eine Modellskizze vor, aus der hervorging, daß Bremen und Saarland ab 1995 jährlich 2,5 Mrd. DM an Sanierungshilfen (Saarland: 0,8 Mrd. DM; Bremen: 1,7 Mrd. DM) bis zum Jahr 2000 erhalten sollten. Wie auch schon die Finanzminister der Länder am 1. Oktober 1992 und die Ministerpräsidenten am 28./30. Oktober 1992 in der Kaminrunde[278] plädierte der Bund für die Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen zur Zahlung der Sanierungshilfen. Die Sanierungsländer sollten die dadurch entstehenden Handlungsspielräume zur Senkung der Nettokreditaufnahme bzw. zur Senkung der Schuldentilgung nutzen.[279] Der Ausgabenzuwachs von Saarland und Bremen im Sanierungszeitraum sollte auf 3% beschränkt werden. Die finanziellen Lasten sollten sich Bund und Länder gemäß des bündischen Prinzips teilen.

Der Vorschlag des Bundes stellte eine nochmalige Wiederholung der entsprechenden Spiegelstriche des Thesenpapiers vom 8. September 1992 dar. Das Sanierungsvolumen bleibt dabei erheblich hinter dem vom BVerfGe erforderlich gehaltenen Volumen zurück.[280] Gleichzeitig saldierte der Bund in seiner Modellvorlage die Verluste der Haushaltsnotlageländer aus der Finanzreform 1995 mit den Mehreinnahmen aus den Sanierungshilfen, was zu einer finanziellen Schieflage geführt hatte. Bremen und Saarland verlangten daher, während des Sanierungszeitraums von der Mitfinanzierung der neuen Finanzverfassungsreform ausgeschlossen zu bleiben.

Bei der Vorlage des Zwischenberichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „*Sanierung Bremen/Saarland*"[281] vom 11. Dezember 1992 blieb der Bund bei seiner in der ersten Gesprächsrunde festgelegten Position. Saarland und Bremen forderten

---

[277] Mitglieder der Arbeitsgruppe waren Vertreter der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Saarland und der Bund, vertreten durch das Bundesfinanzministerium.

[278] Vgl. Ergebnisprotokoll der Finanzministerkonferenz am 1. Oktober 1992; Ergebnisprotokoll der Kaminrunde der Ministerpräsidenten am 28.-30. Oktober 1992

[279] Vgl. hierzu M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 29

[280] Das BVerfGe hatte in seinem Urteil ein Volumen von 7,6 Mrd. DM für das Saarland und von 8,5 Mrd. DM für Bremen genannt. Damit steht einem Gesamtvolumen von 16,1 Mrd. DM (BVerfGE) dem Vorschlag des Bundes von insgesamt 12,5 Mrd. DM gegenüber. Vgl. Schreiben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen vom 6. Januar 1993 an den Bundesminister der Finanzen

[281] Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 11. Dezember 1992

einen Sanierungsbeginn ab 1993 mit einem jährlichen Volumen von 3,4 Mrd. DM (Bremen: 1,9 Mrd. DM; Saarland: 1,5 Mrd. DM). Die übrigen Länder in der Arbeitsgruppe sahen sich jedoch nicht mehr in der Lage, eine Aussage über den Beginn der Sanierung zu machen. Damit verließen die Länder die Festlegung durch den gemeinsamen Bundesratsbeschluß am 25. September 1992, der den Sanierungsbeginn für 1993 festlegte. Auch bei der Lastenteilung der Sanierungshilfen gab es unter den Ländern keine Einigkeit. Nordrhein-Westfalen und Bayern erklärten sich zu einer Lastenteilung nach dem bündischen Prinzip bereit, wenn sich die neuen Länder ab 1995 auch daran beteiligten. Mecklenburg-Vorpommern, als Vertreter der neuen Länder in dieser Arbeitsgruppe, machte dies jedoch davon abhängig, daß es bei der Finanzausstattung im Rahmen der Finanzreform 1995 zu keiner substantiellen Mehrbelastung für die neuen Länder kommt.[282] Schleswig-Holstein lehnte eine Lastenbeteiligung strikt ab, weil es selbst an der Schwelle zur Haushaltsnotlage stand.

Am 23. Dezember 1992 legte der Bund den Ländern eine weitere Modellrechnung vor. Lediglich beim Sanierungsvolumen war eine Modifizierung vorgenommen werden. Das Sanierungsvolumen sollte wie bisher 2,5 Mrd. DM betragen, wobei Bremen 1,55 Mrd. DM und das Saarland 0,95 Mrd. DM erhalten sollten. Der Bund hatte jedoch weiterhin seinen alten Vorschlag in die Modellprojektionen eingearbeitet. Für die Sanierungsländer Bremen und Saarland hätten die Sanierungsleistungen gerade zur Neutralisierung der Verluste ausgereicht. Die Sanierung hätte demnach aus eigener Kraft erfolgen müssen. Nach Berechnungen des bremischen Finanzministeriums hätte die Zins-Steuer-Quote - als eine der Zielgrößen der Sanierung - im Jahr 2000 bei 18,0% (für Bremen) und bei 18,5% (für Saarland) gelegen. In den Sanierungsprogrammen der beiden Länder war jedoch entsprechend des Urteils des Bundesverfassungsgerichts schon für das Jahr 1998 eine Quote von 13,7% gefordert worden.

Die Sanierungs-Arbeitsgruppe tagte am 7. Januar 1993[283] zum zweiten und letzten Mal. Es ergaben sich nur geringfügige Annäherungen zwischen Bund und Ländern. Zwischen Bund und Ländern gab es Einvernehmen über die Einsetzung von Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungsinstrument und über die Sanierungsauflagen.[284]

---

[282] Mecklenburg-Vorpommern forderte daher eine entsprechende Erhöhung des Transfervolumens.

[283] Vgl. Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 20. Januar 1993

[284] Folgende Sanierungsauflagen wurden aufgestellt: Ausgabenbegrenzung bei 3%; Verwendung der Sanierungs-BEZ nur zur Schuldentilgung und der Zinsersparnisse allein für wirtschaftsstärkende Investitionen oder zur Senkung der Nettokreditaufnahme; jährliche Berichtspflicht.

Die Streitpunkte zwischen Bund und Ländern beim Sanierungsvolumen und dem Sanierungszeitraum blieben jedoch bestehen.[285] Der Bund räumte einen Beginn der Sanierung ab 1994 ein, wenn sich die alten Länder zur Hälfte an den finanziellen Lasten beteiligen. Nordrhein-Westfalen und Bayern blieben bei ihrem Einverständnis, das jedoch die finanzielle Beteiligung der neuen Länder miteinschloß. Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern gaben noch einmal ihre ablehnende Haltung zu Protokoll.

5.3 Bund-Länder-Verhandlungen auf der politischen Ebene

Die Länder waren sich darüber einig, daß der Erfolg der Gespräche mit dem Bundeskanzler im März 1993 davon abhing, ob ihnen eine Einigung bei den wichtigen Streitfragen gelingen würde. Die Ministerpräsidenten verständigten sich darauf, die Interessen gegenüber dem Bund gemeinsam und unabhängig von der Parteipolitik zu vertreten.[286]

Neben der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollten im Rahmen des Solidarpaktes der Aufbau Ost und die Konsolidierung der Staatsfinanzen besprochen werden. Dazu forderten die Länder vom Bund eine Analyse der volkswirtschaftlichen Rahmendaten, die Darstellung der Aufgabenstruktur der Länder in den kommenden Jahren, bspw. Aufbau Ost, Bahnreform, Anforderungen aus Osteuropa und Leistungen für die EG, die Finanzierungsvorschläge des Bundes, bspw. bei der Entwicklung von Steuern und Abgaben.[287] Diese Vorschläge zeigten, daß die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern nicht mehr nur auf die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen begrenzt war, sondern eine andere, eine politische Dimension erreicht hatte. Die mögliche Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems geriet mehr und mehr in den Hintergrund. Bei den anstehenden Verhandlungen ging es mehr um die Verteilung zukünftiger finanzieller Belastungen zwischen Bund und Ländern.

Auf der Ebene der Regierungschefs zwischen Bund und Ländern führten die Gespräche zwischen den Verhandlungsführern der Länder, Biedenkopf und Lafontaine und dem Bundeskanzler am 7. Dezember 1992[288] und zwischen den Ministerpräsidenten und dem Bundeskanzler am 17. Dezember 1992 zu keiner Eini-

---

[285] Die Positionen von Bund und Ländern bei den Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland, Anhang 24

[286] Vgl. Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 28.-30. Oktober 1992, Kaminrunde

[287] Vgl. Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 28.-30. Oktober 1992, Kaminrunde

[288] Vgl. Vereinbarung der Ministerpräsidenten Lafontaine und Biedenkopf und Bundeskanzler Kohl am 8.12.92 zu dem Gespräch am 7.12.1992, als Anlage des Vermerks der Abteilung B/2 der Staatskanzlei Saarbrücken zur Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Dezember 1992 in Bonn zu den Fragen des Solidarpakts und der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

gung.[289] Der Bund beharrte auf seinem im Thesenpapier aufgestellten, leicht modifizierten Modellvorschlag vom 8. September 1992, während die Mehrheit der Länder auf ihren gemeinsamen Standpunkt vom 19. November 1992 verwies.

Bund und Länder wollten eine Einigung, aber jeder zu seinen Bedingungen. Der Bund wollte das Thesenpapier als eigenen Gesetzesentwurf in den Bundestag einbringen. Damit sollte der Druck auf die Länderebene verstärkt werden.[290] Der Bund hoffte noch immer, in den anstehenden Verhandlungen einen Teil der Länder aus der noch nicht geschlossenen Front *„herauszukaufen"*. Schließlich hatte diese divide-et-impera-Strategie ein Jahr zuvor funktioniert.[291]

5.4 Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung

5.4.1 Elemente des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung

Erstmals im Januar 1993 befaßte sich das Bundesparlament mit dem Gesetzesentwurf. Nachdem eine gemeinsame Position zwischen Bund und Ländern in den Vorgesprächen nicht zu realisieren war, änderte sich die Verhandlungssituation, weil der Bund seine Position förmlich als Gesetzesentwurf in den Bundestag einbringen wollte. Zuerst wurde der Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktion der Regierungsparteien von CDU/CSU und der FDP am 20. Januar 1993 vorgelegt. Der Entwurf enthielt die Empfehlungen des Thesenpapiers des Bundes, ergänzt um die Vorschläge zur Konsolidierung des Gesamthaushalts.

Der Bund hatte aber auch Modifizierungen vorgenommen, die gerade die finanzschwachen alten Länder und die neuen Länder aus einer möglichen Ablehnungsfront der Länder *„herauskaufen sollten"*.[292]

---

[289] Vgl. Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Dezember 1992 in Bonn, Gespräch der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler.

[290] Auch bei der Steuerreform 1998 war ähnliches zu beobachten. Der Bund brachte den Gesetzesentwurf zur Steuerreform 1998 in den Bundestag noch vor der Sommerpause 1997 ein, um den Druck auf die sozialdemokratisch geführten Regierungen im anstehenden Vermittlungsausschußverfahren zu erhöhen.

[291] Bundeskanzler Kohl räumte den neuen Ländern zusätzliche finanzielle Mittel am 17. Dezember 1992 vor der Bundespressekonferenz in Bonn ein. Dabei sollen die aus dem Nachtragshaushalt erwirtschafteten Mittel in die Haushalte der östlichen Länder fließen.

[292] Das Saarland (1,0 Mrd. DM) und Bremen (1,5 Mrd. DM) sollten für die Sanierung der Haushalte jährliche Zuweisungen von 2,5 Mrd. DM erhalten (Laufzeit: 5 Jahre). Die Ausgaben für den Schienen-Personennahverkehr (Volumen: 7,5 Mrd. DM) und des ÖPNV (Volumen: 6,3 Mrd. DM) sollten auf die Länder verlagert werden. Die Länder sollten künftig mit einem finanziellem Beitrag von 2 Mrd. DM an der Finanzierung der EG beteiligt werden. Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern sollte ab 1995 von bisher 63:37 auf 67:33 geändert werden. Diese zusätzlichen finanziellen Belastungen verknüpfte der Bund mit einer Grenze für das Ausgabenwachstum für Länder und Kommunen von 3%. Vgl. Das Föderale

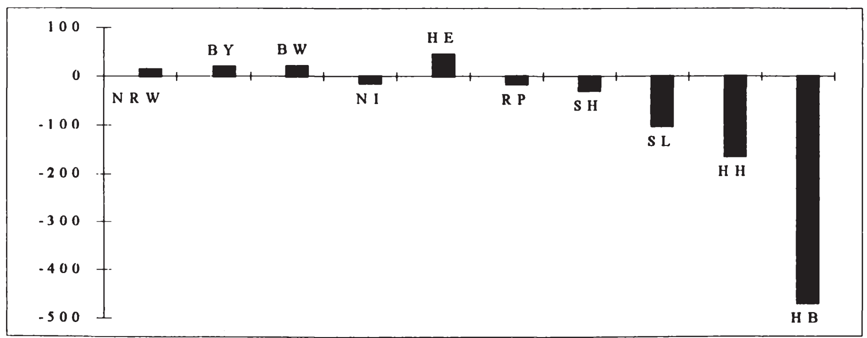
Die neuen Länder sollten - wie sich schon bei den Beratungen der Bund/Länder-Arbeitsgruppe abzeichnete - zusätzliche Finanzmittel von 27,5 Mrd. DM[293] erhalten, um den Nachholbedarf beim Aufbau der Infrastruktur im Osten zu finanzieren. Der Betrag sollte zu zwei Drittel als Sonderzuweisung, die degressiv ausgestaltet war, und zu einem Drittel als Finanzhilfe aufgeteilt wurden.[294]

Ein weiteres Zugeständnis in Richtung neue Länder war darin zu sehen, daß der Bund die Tilgungs- und die Zinslast des ab 1.1.95 einzurichtenden Erblastentilgungsfonds übernehmen würde. Die bisher finanzschwachen alten Länder sollten für 5 Jahre Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen mit einem jährlichen Volumen von 2,5 Mrd. DM erhalten.[295]

5.4.2 Bewertung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung

Der Entwurf der Bundesregierung hätte die alten Länder mit einem Volumen von 32 Mrd. DM und den Bund mit 16,7 Mrd. DM belastet. Die Belastungsverteilung der einzelnen Länder zeigt, welche unterschiedlichen Belastungsverläufe sich daraus ergaben. Die finanzstarken alten Länder wurden deutlich geringer belastet als die finanzschwachen alten Länder (siehe Schaubild 2).

Schaubild 2: Belastungsverteilung der alten Länder durch den Gesetzesentwurf der Bundesregierung - im Verhältnis zur durchschnittlichen Belastung in DM/Einwohner



Quelle: Der Senator der Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Band 3, 1993, S. 42, eigene Darstellung

---

Konsolidierungsprogramm in der von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP verabschiedeten Fassung vom 20. Januar 1993.

[293] einschließlich Berlin waren es 32,5 Mrd. DM

[294] Die Finanzhilfen sollten zunächst in ihrem Volumen unverändert bleiben.

[295] Die Übergangs-BEZ sollten innerhalb von fünf Jahren degressiv abgebaut werden.

Die bisherigen Zahlerländer Hessen und Baden-Württemberg wären mit 466 DM/Einwohner bzw. 490 DM/Einwohner am geringsten belastet worden, wie auch die bisher ausgleichsfreien Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen mit einer zusätzlichen Belastung von 491 DM/Einwohner bzw. 496 DM/Einwohner. Die finanzschwachen alten Länder wie Niedersachsen (- 525 DM/Einwohner), Rheinland-Pfalz (- 527 DM/Einwohner), Schleswig-Holstein (- 539 DM/Einwohner) hätten überdurchschnittliche finanzielle Belastungen zu tragen gehabt. Die höchste Belastung wäre den Stadtstaaten Hamburg (- 675 DM/Einwohner) und Bremen (- 980 DM/Einwohner) sowie dem Saarland mit 613 DM/Einwohner aufgebürdet worden.[296]

Die neuen Länder profitierten von der Erhöhung des Transfervolumens: Gegenüber dem Thesenpapier wäre die Transfersumme für Berlin (+ 1.995 DM/Einwohner), Sachsen (+ 2920 DM/Einwohner), Sachsen-Anhalt (+ 2.907 DM/Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern (+ 2.897 DM/Einwohner), Thüringen (+ 2.888 DM/Einwohner) und Brandenburg (+ 2.876 DM/Einwohner) um durchschnittlich 1.300 DM/Einwohner aufgestockt worden - ein klares Signal des Bundes an die neuen Länder.

Die Forderungen des Bundes wurden von den Ländern abgelehnt. Obwohl fast alle finanzstarken Länder eine relativ unterdurchschnittliche Belastung gegenüber den finanzschwachen alten Ländern aufwiesen, blieb diese absolut über den Belastungen aller Ländermodelle.

Die Länderebene hatte bisher kein einstimmiges Votum zu dem gemeinsamen Länderstandpunkt abgegeben. Dennoch gab es Eckpunkte, die von der Länderebene einhellig abgelehnt wurden. Der **sog. Ausgewogenheitsgrundsatz**, ein finanzschwaches altes Land je Einwohner nicht stärker zu belasten als ein finanzstarkes Land, wurde nicht nur von den finanzschwachen alten Länder und den neuen Ländern vertreten, sondern auch von den finanzstarken Ländern - bis auf Baden-Württemberg.

Die Länderebene hatte mittlerweile eine Geschlossenheit erreicht, die kaum zu durchbrechen war. Die Länder wußten, daß nur eine gemeinsame einheitliche Linie ihre Position stärken würde: Die finanzschwachen alten Länder wollten einen weiteren Verlust ihrer Autonomie gegenüber dem Bund verhindern. Die neuen Länder waren auf dauerhafte und stetige Bedarfzuweisungen und Investitionshilfen aus. Die finanzstarken, bisher ausgleichsfreien Länder wollten eine zu starke finanzielle Belastung vermeiden, und die bisherigen finanzstarken Länder wollten eine gerechtere Verteilung und Effizienz der Ausgleichszuweisungen. Die Länder beschlossen daher, einen eigenen Gesetzesentwurf auf der Basis des gemeinsa-

---

[296] Vgl. Finanzielle Be- und Entlastung der Länder durch den Vorschlag des Bundes in Mio. DM, Anhang 25

men Länderstandpunktes zu formulieren und diesen als eigene Länderposition dem Bund gegenüberzustellen.[297]

5.5 Der Reformvorschlag der SPD

5.5.1 Koordinierung der Interessen von SPD und den A-Ländern

Die SPD als stärkste Oppositionspartei hatte schon während der vorangegangenen Monate einen engen Abstimmungsprozeß zwischen dem Präsidium der Partei, der Bundestagsfraktion und den Ministerpräsidenten der SPD-regierten Länder herbeigeführt.[298] So unterrichtete der nordrhein-westfälische Finanzminister Heinz Schleußer (SPD) das SPD-Präsidium über die Entwicklung der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Vorlage des SPD-Präsidiums unterstützte die Position der Finanzminister und -senatoren der A-Länder vom 10./11. September 1992.[299]

Die Koordinierung zwischen den Ministerpräsidenten der A-Länder und dem Präsidium der SPD wurde noch enger, als sich abzeichnete, daß die Regierung mit den Ländern und der Spitze der jeweiligen Parteien der CDU, CSU und FDP Verhandlungen über einen Solidarpakt führen würde. Der damalige Verhandlungsführer der A-Länder, Ministerpräsident Lafontaine (SPD) wurde, wie schon ein Jahr zuvor, bei den Verhandlungen zum Steueränderungsgesetz zum Koordinator zwischen Länder- und Parteienebene. Schon am 2. November 1992 verständigten sich die Ministerpräsidenten der A-Länder darauf, für die Gespräche mit der Bundesregierung ein alternatives Programm für den Solidarpakt vorzulegen. Dazu wurden Arbeitsgruppen gebildet, deren Ergebnisse in einen gemeinsamen Entwurf zusammengefaßt werden sollten.[300] Obwohl eine Arbeitsgruppe für den Bereich Länderfinanzausgleich eingerichtet wurde, waren sich die Beteiligten der Länder und des SPD-Präsidiums einig, den gemeinsamen Länderstandpunkt

---

[297] Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 19

[298] Hinweis: Das Präsidium tagt einmal im Monat mit den Ministerpräsidenten der A-Länder.

[299] Auch die SPD-Bundestagsfraktion unterstützte die Position der A-Länder. Schleußer merkte in seinen Ausführungen an, daß *„die SPD-regierten Länder und die SPD-Bundestagsfraktion ..die Position (bekräftigen), auf die sich die Finanzminister und -senatoren unserer Länder am 10./11. September verständigt haben.“* Vgl. Tischvorlage für die Präsidiumssitzung, Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Heinz Schleußer, 21.9.93

[300] Folgende Arbeitsgruppen waren vorgesehen: Länderfinanzausgleich und mögliche Einnahmenverbesserungen (zuständig: Finanzminister Schleußer, NRW); Haushaltsstrukturfragen und Ausgabenminderung (zuständig: Ministerpräsident Scharping, Rheinland-Pfalz); Fragen der Finanzverfassung und Vorschläge zu deren Änderung (zuständig: Regierender Bürgermeister Voscherau, Hamburg); Aufbau Ost (Ministerpräsident Stolpe, Brandenburg); Arbeitsmarkt und Wohnen (Ministerpräsident Eichel, Hessen) Vgl. Vermerk des Referates B/2 des Finanzministeriums der Saarlandes, 1. Februar 1992

vom 19. November 1992 als Grundlage einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen anzusehen.

Das SPD-Präsidium richtete im Januar 1993 eine weitere Arbeitsgruppe ein, die parallel zu den Arbeitsgruppen der Länder über die politischen Eckwerte des Solidarpaktprogramms beraten sollte.[301] Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen - speziell eine grundlegende Reform des Länderfinanzausgleichs - spielte in diesen Beratungen nur eine untergeordnete Rolle. Die Beratungen konzentrierten sich auf den wirtschaftlichen Aufbau Ost, auf ein gesamtdeutsches Wohnungsbauprogramm, eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Tilgung der Sondervermögen des Bundes (Treuhand, Wohnungswirtschaft, Kreditabwicklungsfonds, Bundesbahn) und die Finanzierung dieses Programms.[302] Die Koordinierung der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe und der Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe oblag dem saarländischen Ministerpräsidenten und stellvertretenden Parteivorsitzenden der SPD, Lafontaine.

Die enge Koordinierung zwischen den wichtigsten Gremien der SPD (Präsidium und Parteivorstand) und den A-Ländern wurde in der ablehnenden Bewertung des Föderalen Konsolidierungs-Konzepts der Bundesregierung durch den SPD-Parteivorstand am 1. Februar 1993 deutlich.[303] Die SPD forderte darin eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, die sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite zu einer gerechten Verteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führen sollte. Die SPD bezog sich auf den gemeinsamen Länderstandpunkt der Finanzminister vom 19. November 1992, der eine Aufteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von 2:1 vorsah.[304]

5.5.2 Der Reformentwurf der SPD

5.5.2.1 Elemente des Reformentwurfs

Einige Tage später, am 14. Februar 1993, legte der Koordinator der Solidarpaktverhandlungen und saarländische Ministerpräsident Lafontaine dem Präsidium der SPD und dem geschäftsführenden Fraktionsvorstand der SPD-Bundestagsfraktion

---

[301] Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern der SPD-Bundestagsfraktion wie bspw. Rudolf Dressler, Wolfgang Thierse, Ingrid Matthäus-Maier... sowie aus Vertretern der A-Länder wie bspw. Heide Simonis (Finanzministerin Schleswig-Holstein), Heinz Schleußer (Finanzminister NRW)...

[302] Vgl. Programm der SPD *„Soziale Gerechtigkeit und Aufbau Ost"* und dessen Finanzierungsbedarf vom 24. Februar 1993

[303] Vgl. Vorlage für die Parteivorstandssitzung der SPD am 1. Februar 1992

[304] Die Passage zum Finanzausgleich in der Vorlage zur Parteivorstandssitzung am 1. Februar 1992 gibt den Beschluß der Finanzministerkonferenz vom 19. November 1992 wortwörtlich wieder.

ein Papier für die anstehenden Solidarpaktgespräche vor.[305] Der 20-Punkte-Katalog *„Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit“*, der am 15. Februar 1993 vom Parteivorstand der SPD verabschiedet wurde, basierte hinsichtlich der Finanzausgleichsreform auf dem Beschluß der Länderfinanzminister vom 19. November 1992.[306]

Die weiteren Aussagen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sind bemerkenswert, v.a weil sie in der wissenschaftlichen Diskussion bisher keine Rolle gespielt haben. Das Programm der SPD war in einigen Eckpunkten konkreter als der gemeinsame Länderstandpunkt vom 19. November 1992. Die SPD forderte zur Sicherung des Föderalismus die Verankerung verschiedener Punkte im Grundgesetz, u.a. die Festlegung der gleichen Rangfolge der Länder vor und nach dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich **(strenge Monotonie)**.[307] Die detaillierte Ausgestaltung des Ausgleichssystems wurde dabei bewußt ausgelassen.

Gleichzeitig versuchte die SPD, die im Bundesrat die Mehrheit stellte, den Part zu übernehmen, den bisher die Bundesregierung bei den vergangenen Verhandlungen von großen Finanzverfassungsreformen spielte. Die Strategie war klar: In den Verhandlungen konnte die SPD und die Ländermehrheit nur bestehen, wenn ein einstimmiges Vorgehen in den Verhandlungen möglich war. Daher waren einzelne Eckpunkte des SPD-Programms als Signale für die Länder Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu sehen.

Dieses Programm kam aber auch den neuen Länder entgegen, weil die Finanztransfers in die neuen Länder im Rahmen der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf 60 Mrd. DM erhöht wurde; davon sollten 30 Mrd. DM durch den horizontalen Finanzausgleich und 30 Mrd. DM durch Sonderbedarfs-

---

[305] Die Bundesregierung hatte am 9. Februar 1993 einen Fahrplan für die Solidarpaktgespräche vorgelegt. Der Nachtragshaushalt und die Gesetze zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms sollten am 4. März 1993 im Kabinett verabschiedet werden, um sie danach dem Bundesrat und dem Bundestag zuzuleiten. Vgl. Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes, Nr. 52/93, Der Fahrplan steht, 9.2.93

[306] Für die weiteren Finanzausgleichsverhandlungen war nach wie vor der Beschluß der Länderfinanzminister vom 19. November 1992 maßgebend. Vgl. Presseservice der SPD, Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit, 90/93, 15.2.1993

[307] Die weiteren Punkte, die im Grundgesetz verankert werden sollten, waren folgende: Anspruch der neuen Länder auf Sonderleistungen auf Zeit, Garantie eines Mindestanteils eines jeden Landes am Gemeinschaftssteueraufkommen, Verpflichtung des Bundes bei Leistungsgesetzen, die er beschließt und die Länder ausführen, sich substantiell an den Kosten zu beteiligen *(Prinzip der Konnexität)*. Vgl. Presseservice der SPD, Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit, 90/93, 15.2.1993

Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen erfolgen.[308] Dies beinhaltete auch ein Zukunftsinvestitionsprogramm für den Aufbau der Infrastruktur in Ostdeutschland ab 1995, das zweckgebundene Zuweisungen von 10 Mrd. DM für die neuen Länder garantierte (Laufzeit: 10 Jahre).

Das SPD-Programm griff auch die bis dahin noch ungelöste Frage der Sanierungshilfen für das Saarland und Bremen auf. Danach sollte die Sanierungshilfe ab 1993 mit einem Volumen von 3,4 Mrd. DM (Saarland: 1,6 Mrd. DM; Bremen: 1,8 Mrd. DM) beginnen. Damit unterstrich der SPD-Parteivorstand die gemeinsame Linie der finanzschwachen Länder vom 27. Januar 1993.

5.5.2.2 Bewertung des Reformentwurfs

Die Vorlage der SPD - die mit dem Finanzierungstableau am 25. Februar 1993 endgültig von der Bundestagsfraktion verabschiedet wurde[309] - versuchte die unterschiedlichen Positionen und Diskussionsbeiträge aus der Bundestagsfraktion und aus den Ländern zu einem Gesamtkonzept zusammenzubinden. Die einzelnen Eckpunkte zeigten, daß die Reform des Finanzausgleichs keine wesentliche Rolle gespielt hat und wenn, nur im Zusammenhang mit der Finanzierung der Transfers. Entscheidend war die Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dabei zeigte sich, daß die zusätzlichen Finanzleistungen der Länder durch die Änderung der Umsatzsteueranteile[310] und die erhebliche Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen durch den Bund getragen werden sollten. Dies wurde daran deutlich, daß die Hilfsmaßnahmen zur Überwindung der Haushaltsnotlage für Saarland und Bremen gegenüber dem Gesetzesentwurf auf 3,4 Mrd. DM (ab 1993) bzw. 4 Mrd. DM (ab 1994) pro Jahr angehoben wurden.

Die finanziellen Lasten der deutschen Vereinigung wären nach diesem Modell fast vollständig auf den Bund verlagert worden. Es zeigte sich, daß v.a. die finanzschwachen Länder bereit waren, eine finanzielle Abhängigkeit gegenüber dem Bund zuzulassen, um die finanziellen Lasten einer Integration der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem so gering wie möglich zu halten. Die Länder versäumten es, diese zusätzliche Abhängigkeit durch ein Zurückholen von Gesetzgebungskompetenzen zu kompensieren. So sollte eine Übertra-

---

[308] Vgl. Presseservice der SPD, Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit, 90/93, 15.2.1993; Gesamtstaatlicher Finanzbedarf für die Deutsche Einheit in den Jahren 1993-1996 und seine Deckung nach den Vorschlägen der SPD vom 15. Februar 1993

[309] Presseerklärung mit Anhang *„Gesamtstaatlicher Finanzbedarf für die Deutsche Einheit in den Jahren 1993-1996 und seine Deckung nach den Vorschlägen der SPD vom 15.2.1993"*, 110/93, Presseservice der SPD, 25. Februar 1993

[310] siehe Beschluß der Finanzministerkonferenz vom 19. November 1992

gung des Regionalverkehrs in den Verantwortungsbereich der Länder nur erfolgen, wenn der Bund dafür einen dauerhaften finanziellen Ausgleich garantierte.[311]

5.6 Einigung der Länderebene auf einen Gemeinsamen Länderstandpunkt

5.6.1 Das Argumentationspapier der finanzschwachen Länder (27. Januar 1993)

Im Vorfeld der entscheidenden Koordinierungsrunden der Länderebene fanden auf der politischen Ebene gemeinsame Gespräche der finanzschwachen Länder Bremen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg statt. Die sechs *„armen"* Länder waren sich einig, das bayerische Modell so weiterzuentwickeln, daß es die Zustimmung von möglichst allen oder zumindest von 13 bis 14 Ländern gewinnen konnte. Die Zustimmung des finanzstarken Baden-Württemberg wurde im Vorfeld der Verhandlungen als äußerst gering eingeschätzt.

Den finanzschwachen Ländern ging es dabei v.a. um die neuen Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, die sich bei der Abstimmung zum gemeinsamen Länderstandpunkt der Stimme enthalten hatten. Den finanzschwachen Länder war klar, daß sie im Rahmen einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf Forderungen verzichten mußten, selbst wenn dies für das eine oder andere Land schmerzhaft war.[312]

Die finanzschwachen Länder Saarland, Bremen, Niedersachsen, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz stellten in einem Argumentationspapier ihre Verhandlungsposition zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dar. Das gemeinsame Argumentationspapier[313] konzentrierte sich auf die vertikale

---

[311] Vgl. Presseservice der SPD, Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit, 90/93, 15.2.1993

[312] Zu nennen sind hier die Abschaffung der Ländersteuergarantie und die Abschaffung der Hafenlasten, die gerade den Stadtstaaten und den Hafenländern Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern finanziell schadeten.

[313] (1) Die Länder waren bereit, mit dem Bund nur über die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) zu verhandeln. (2) Die Finanzkraft der neuen Länder sollte nicht auf 85% angehoben werden - wie im Gesetzesentwurf des Bundes vorgesehen - sondern auf das Niveau des finanzschwächsten alten Landes. Im Rahmen der Refinanzierung fordern die Länder eine Erhöhung ihrer Umsatzsteueranteile um 8 Prozentpunkte auf 45%. (3) Die Sanierung von Bremen und Saarland sollte ab 1993 mit einem jährlichen Beitrag von 3,4 Mrd. DM erfolgen. (4) Die alten Länder wollten im Rahmen der Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich höchstens 10 Mrd. DM aufbringen. Der Bund sollte für den Rest aufkommen. Vgl. Gemeinsames Argu-

Verteilung der finanziellen Lasten. Reformvorschläge für den horizontalen Finanzausgleich enthielt es nicht. Der Ausgewogenheitsgrundsatz gehörte zu den Kernforderungen der finanzschwachen Länder.

5.6.2 Die Einigung der Länderfinanzminister (18. Februar 1993)

Die Finanzministerkonferenz verabschiedete am 18. Februar 1993 eine leicht geänderte Fassung des gemeinsamen Länderstandpunkts vom 19. November 1992[314], der über den Bundesrat eingebracht werden sollte. Die Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung spiegelten die Interessenlage der sie einbringenden Länder Niedersachsen und Bremen wider.[315] Die Ländersteuergarantie sollte verfassungskonform ausgestaltet werden. Die Gemeindefinanzkraft sollte nur zur Hälfte im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden[316] und die Hafenlasten als Sonderbedarf[317] erhalten bleiben. Dieser Gesetzesentwurf erhielt jedoch nicht die einstimmige Mehrheit, weil Baden-Württemberg dagegen stimmte und Sachsen-Anhalt und Thüringen sich der Stimme enthielten. Sachsen-Anhalt und Thüringen befürchteten, daß mit der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder die alten Länder geschont würden und infolgedessen dem Bund Mittel zur Unterstützung der neuen Länder fehlten.

---

mentationspapier für die Ministerpräsidenten der finanzschwachen Länder Saarland, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Bremen, 27. Januar 1993

[314] Zu den anderen verabschiedeten Punkten: (1) Erhöhung des Länderanteils an der UST von 37% auf 45% zzgl. der Berlin-Hilfe von 6,7 Mrd. DM. (2) Ausgleich der Belastungsverwerfungen unter den alten Ländern im LFA durch eine Umverteilung der Annuitäten des FDE zu Lasten der finanzstarken Länder befristet auf 10 Jahre. (3) Ausgleich der zusätzlichen Verwerfungen im Bereich der BEZ durch Übergangs-BEZ, die über einen Zeitraum von 10 Jahren abgebaut werden sollen. Diese Übergangshilfen sollten degressiv ausgestaltet werden (Volumen 1995: 1,3 Mrd. DM). (4) Die Sanierung Bremens und des Saarlandes sollte 1993 beginnen mit 3,4 Mrd. DM jährlich bis 1998. (5) Fehlbetrags-BEZ sollten zum Ausgleich von 90% der nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge des Ausgleichsjahres eingeräumt werden. (6) BEZ zur Abgeltung der überproportionale Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung der Länder. (7) BEZ zur Minderung teilungsbedingter Sonderlasten der neuen Länder und Berlin. (8) Beteiligung der Kommunen in den alten Ländern an den Kosten der Einbeziehung der neuen Länder durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage. Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 19f.: D. Carl, 1995, a.a.O., S. 176f

[315] Vgl. Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, a.a.O., 1993, S. 19f.: D. Carl, 1995, S. 176f.

[316] Entgegen der Forderungen der neuen Länder.

[317] Damit werden die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Bremen und Niedersachsen unterstützt.

5.7 Schlußbemerkungen

Die Länder hatten am Ende dieser Phase einen gemeinsamen Standpunkt zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gefunden, wenn auch einige wenige Länder noch Vorbehalte zu einzelnen Punkten hatten.

Der Koordinierungsprozeß dieser entscheidenden Runden verlief ausschließlich auf informeller Ebene. Die öffentlichen Gremiensitzungen des Bundesrates gaben nicht den wirklichen Entscheidungsablauf auf der Länderebene wider. Das Entscheidungsverfahren hatte damit im Vergleich zu den bisherigen Reformen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1955 und 1969 eine andere Dimension bekommen. Die Mehrheit der Länder verständigte sich sehr schnell auf das von Bayern vorgelegte Refinanzierungsmodell, da es als einziges Ländermodell verfassungskonform war.

Die von den finanzschwachen Ländern eingebrachte Kompromißformel, die alten finanzschwachen Länder im Ergebnis durch die Integration der neuen Länder je Einwohner nicht stärker zu belasten als ein finanzstarkes Land, wurde der zentrale Grundsatz für die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen und gleichzeitig das Koordinierungsinstrument für die Länderebene. Andere Modelle wie bspw. das von Baden-Württemberg, die stärker an allokationstheoretischen Gesichtspunkten ausgerichtet waren, fanden keine Zustimmung. Deren finanzielle *„Belastungen"* v.a. für die finanzschwachen Länder waren zu hoch.

Die Länder waren durch die Vorabkoordinierung kaum noch auseinanderzudividieren. Mit ihrer Vorabkoordinierung hatten sich die Länder des bisherigen strategischen Mittels des Bundes bedient: Einzelne Länder wurden mit Kompromißangeboten zu Lasten des Bundes aus ihrer Interessengruppe innerhalb der Länderebene *„herausgekauft"*. Dies führte dazu, daß sich v.a. die neuen Länder und Baden-Württemberg von ihrer bisherigen Ausgangshaltung langsam verabschiedeten.

IV. DIE VERHANDLUNGEN ZUR NEUORDNUNG DER BUNDESSTAATLICHEN FINANZBEZIEHUNGEN 1995 IM KANZLERAMT (28. FEBRUAR 1993 - 13. MÄRZ 1993)

1. Vorbemerkung

Bundesfinanzminister Waigel hatte die Vorschläge der SPD zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen abgelehnt. Entscheidend war jedoch, daß der Bund zusätzliche Investitionen ablehnte, wie sie die SPD in ihrem Programm

vorsah. Nach Auffassung des Bundesfinanzministerium war der Finanzbedarf der neuen Länder durch den Fonds Deutsche Einheit gedeckt.[318]

Andererseits war die Zustimmung der Länder auf der Finanzministerkonferenz am 18. Februar 1992 nicht einstimmig erfolgt. Es gab durchaus noch Differenzen zwischen den Ländern. Entscheidend jedoch war der Wille der Länder zu einer einheitlichen Linie, weil nur damit eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber dem Bund eingenommen werden konnte, die ein *„Herauskaufen"* einzelner Länder durch den Bund als sehr schwierig gestalten würde.

2. Endgültige Koordinierung der Länderebene

2.1 Klausurtagung der Länder in Potsdam

Der gemeinsame Länderstandpunkt zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen und die Konsolidierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden waren wesentliche Beratungsgegenstände der gemeinsamen Klausurtagung von Ministerpräsidenten und Finanzministern und -senatoren der Länder vom 26. Februar bis 28. Februar 1993 in Potsdam.

Die Beratungen sollten mit einem Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz abgeschlossen werden. Damit sollte eine einheitliche Position der Länder für die kommenden Verhandlungen mit dem Bund am 11.-13. März im Kanzleramt gefunden werden. Da ein gemeinsamer Beschluß wie alle Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz einstimmig gefaßt werden mußte, war der Verhandlungsverlauf sehr schwierig. Unter der Führung von Bayern und Nordrhein-Westfalen sowie der Vermittlung von Brandenburg gelangten die Ministerpräsidenten der Länder schließlich zu einem gemeinsamen Vorschlag, der auf dem von der Finanzministerkonferenz erarbeiteten Gesetzesentwurf vom 18. Februar 1993 basierte.[319]

Entscheidend für die einheitliche Haltung der Länder war das Ausklammern der noch streitigen Punkte des Gesamttransfervolumens und des horizontalen Länderfinanzausgleichs.[320] Der überdurchschnittliche Finanzbedarf der ostdeutschen Länder wurde von allen Ländern anerkannt. Die konkrete Festlegung wurde offengehalten und sollte erst in den Verhandlungen mit dem Bund justiert werden. Es zeichnete sich jedoch ab, daß die neuen Länder mit einem Transfervolumen

---

[318] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, 14/93, S. 3

[319] Vgl. H. Kilper, R. Lhotta, 1996, a.a.O., S. 255; W. Renzsch, 1994, a.a.O., S. 126f.; M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 21

[320] Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 21; W. Renzsch, 1994, a.a.O., S. 126; Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefs der Länder in Potsdam am 26./27. Februar 1993, Tischvorlage für die Sitzung der SPD-Fraktion am 2.3.1993

von 60 Mrd. DM - wie dies das SPD-Papier vorgeschlagen hatte - zufrieden waren.[321]

Schwieriger gestaltete sich die Einigung auf das Ausgleichssystem der horizontalen Finanzzuweisungen, da insbesondere Baden-Württemberg eine effizientere Ausgestaltung als nach bisherigem Recht erreichen wollte. Eine entscheidende Rolle spielte die Verpflichtung aller Länder, mit dem neuen Ausgleichstarif eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge zu vermeiden. Diesen generellen Kompromiß - wie ihn das SPD-Papier vorgeschlagen hatte - konnte auch Baden-Württemberg mittragen. Die Ländergemeinschaft einigte sich darauf, die bisher ausgleichsfreie Zone, die *„tote Zone“* bei den Zahlerländern abzuschaffen. Der linear-progressive Tarif sollte jedoch beibehalten werden und die Abschöpfung in drei Stufen erfolgen. Damit wurde der Vorschlag des Proportionaltarifs nicht mehr weiter verfolgt.

Bei der detaillierten Ausgestaltung des Abschöpfungstarifs meldete Hamburg einen weiteren Beratungsbedarf an.[322] Dies war aber auch im Interesse der anderen finanzstarken Länder, wie bspw. Hessen. Dessen Finanzstaatssekretär Geske hatte in einem internen Papier vom 8. Februar 1992 auf die Übernivellierungstendenzen des bestehenden Ausgleichssystems hingewiesen.[323] Die Zahlerländer einigten sich noch vor der Einbringung eines gemeinsamen Gesetzesentwurfes der Länder im Bundesrat am 5.3.1993 auf einen gemeinsamen Abschöpfungstarif.[324]

Damit war Baden-Württemberg als letztes Land in die Ländergemeinschaft eingebunden. Es hatte in einem ersten Schritt eine Änderung des Ausgleichstarifs erreicht. Dennoch schien dies aus der Sicht des bisherigen Zahlerlandes Baden-Württemberg nur ein Teilerfolg. Der finanzstarke Südweststaat erwartete in den

---

[321] Der Betrag von 60 Mrd. DM, der Gegenstand der Beratungen war, wurde nicht in das Ergebnis-Protokoll aufgenommen. Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 21

[322] Auf Betreiben von Hamburg sollten sich die finanzstarken Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg noch einmal über die detaillierte Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs unterhalten. Vgl. Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefs der Länder in Potsdam am 26./27. Februar 1993

[323] Legt man die Steuereinnahmen nach der Umverteilung durch den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen zugrunde, so konnten die drei finanzschwachen Länder Niedersachen (+ 105 DM/Einwohner), Saarland (+ 279 DM/Einwohner) und Schleswig-Holstein (+ 41 DM/Einwohner) über mehr Pro-Kopf-Einnahmen verfügen als das finanzstarke Hessen. Vgl. O.-E. Geske, Nivellierungswirkung des horizontalen Finanzausgleichs auf die Länderhaushalte, Redemanuskript, 8.2.1993

[324] Die Abschöpfung zwischen 100 und 101% blieb bei 15% (dieser Abschöpfungssatz wird alle zwei Jahre auf Erhöhung überprüft), die Abschöpfung zwischen 101 und 110% betrug 70% und die Abschöpfung ab 110% betrug 80%. Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gesetzesantrag der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, BR-Drs. 163/93, 5.3.1993

bevorstehenden Verhandlungen mit dem Bund einen weiteren Reformschritt. Anders war die Klage Baden-Württembergs vor dem Bundesverfassungsgericht vom 3. März 1993 wegen der Übernivellierungstendenzen des bisherigen Länderfinanzausgleichs nicht zu erklären.[325] Baden-Württemberg war aber auch klar, daß eine Lösung der offenen Strukturfragen des horizontalen Finanzausgleichs nur gemeinsam mit den anderen finanzstarken Ländern herbeizuführen war. Der Bund kam als potentieller Verbündeter nicht mehr in Frage, weil er sich weniger auf diese Fragen und mehr auf die Fragen der Verteilung der finanziellen Belastung der föderalen Ebenen konzentrierte.[326]

Die weiteren Eckpunkte der Potsdamer Konferenz waren eine Bestätigung der gemeinsamen Länderstandpunkte vom 19. November 1992 und der Finanzministerkonferenz vom 18. Februar 1993.[327] Mit der Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen für die alten finanzschwachen Länder[328] sollten deren finanzielle Belastungen durch die Integration der neuen Länder in die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nicht stärker ausfallen als bei den finanzstarken Länder.

Die Länder hatten mit der Verabschiedung des Potsdamer Beschlusses ein wichtiges politisches, weniger an den ökonomischen Kriterien ausgerichtetes Signal gesetzt. Mit dem Konsens wurde die Ministerpräsidentenkonferenz zu einer politisch wichtigen Ebene gegenüber der Bundesregierung. Die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz war in den vergangenen Beratungen zu einer anderen geworden. Während der Bundesrat bei den bisherigen Finanzverfassungreformen 1955 und 1969 stets auf ein Austarieren der verschiedenen Eckpunkte mit der Bundesregierung bedacht war, betätigte sich die Ministerpräsidentenkonferenz nun als handelnde Ebene. Sie bildete daher ein starkes Gegengewicht zur zentralen Ebene des Bundes.[329]

---

[325] Peffekoven kritisierte das Einlenken von Baden-Württemberg während der Potsdamer Gespräche. Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 289f.

[326] Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455

[327] Der FDE soll für 1993 (zusätzlich 3,7 Mrd. DM) und 1994 (zusätzlich 10,7 Mrd. DM) verstetigt werden. Die Höhe des Mindestbehalts der örtlichen Aufkommen aus den Gemeinschaftssteuern soll durch die Finanzministerkonferenz geprüft werden.

[328] Die Sanierung der Haushaltsnotlage in Saarland und Bremen sollte ab 1993 mit einer Gesamtsumme von 3,4 Mrd. DM beginnen. Die Übergangs-BEZ sollten vom derzeitigen Niveau (3,8 Mrd. DM) innerhalb von 10 Jahren auf Null abgeschmolzen werden.

[329] Vgl. hierzu G. Hofmann, M. Geis, Die Zaunkönige des Kanzlers, in: Die Zeit, 14. Juni 1996; G. Bannas, Allerlei Zirkel - Die SPD und die schleichende Entparlamentarisierung der Politik, in: FAZ, 20. April 1996; F. K. Fromme, Der Bund wird zum Kostgänger, in: FAZ, 8. Juni 1996

2.2 Die Reaktion der Bundes

Der Bundesfinanzminister lehnte die gemeinsamen Beschlüsse der Länder von Potsdam ab. Für den Bund war der Beschluß der Ministerpräsidenten keine ausreichende Antwort auf die Finanzierungsfrage des Jahres 1995.[330] Das Bundeskabinett und die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP brachten daher am 4. März 1993 einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms in den Bundestag ein.[331]

Der Bund hatte gegenüber dem Thesenpapier vom 8. September 1992 und dem Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen vom 20. Januar 1993 nochmals Änderungen vorgenommen.[332] Das Finanzausgleichsvolumen für die neuen Länder sollte nun - wie schon im SPD-Papier - 60 Mrd. DM betragen. Der Bund sollte mit einem Volumen von 39,5 Mrd. DM rund zwei Drittel der Lasten und die Länder sollten mit einem Volumen von 20,5 Mrd. DM rund ein Drittel der Lasten tragen. Das stand allerdings im Widerspruch zum bisherigen Thesenpapier des Bundes. Damit ging der Bund einen weiteren Schritt auf die Länder zu. Die Erblastfinanzierung der Sondervermögen der ehemaligen DDR von 40 Mrd. DM sollte der Bund übernehmen. Im Gegensatz zum Thesenpapier des Bundes waren weder die alten noch die neuen Länder an der Erblastenfinanzierung beteiligt. Wie schon die SPD unterstützte die Bundesregierung eine zusätzliche finanzielle Hilfe zur Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Ländern. Im Rahmen eines Infrastrukturprogrammes Wirtschaft Ost (Artikel 37 FKPG) sollten den neuen Ländern und Berlin ab 1995 für eine Laufzeit von 10 Jahren Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG von jährlich 10 Mrd. DM gewährt werden.

---

[330] Vgl. Presseerklärung des Bundesfinanzministers vom 28.2.1993

[331] Vgl. Der Gesetzesentwurf des Bundes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 4. März 1993 (BT-Drs. 12/4401) im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Länder vom 5. März 1993 (BR-Drs. 163/93), Anhang 26; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), 4.3.1993, BT-Drs. 12/4401; W. Renzsch, 1994, a.a.O., S, 122f; Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung, 22/93, Das Bundeskabinett und die Bundestagsfrakionen der CDU/CSU und FDP haben heute gleichlautende Gesetzesentwürfe zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP) beschlossen, 4.3.93

[332] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), 4.3.1993, BT-Drs. 12/4401, S. 56ff.

Mit diesen Änderungen versuchte der Bund v.a. den finanzschwachen neuen Ländern und den finanzstarken Ländern für die beginnenden Verhandlungen ein Signal zum Einlenken zu geben. Die alten sozialdemokratisch-regierten Länder wären die Verlierer gewesen: Hamburg und Bremen durch die Abschaffung der Ländersteuergarantie und der Hafenlasten, Niedersachsen durch die Abschaffung der Anrechnung der Hafenlasten sowie das Saarland, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bremen und Niederachsen durch die Verringerung der Ausgleichsintensität und der Reduzierung der BEZ.

Das Bundesmodell hätte auf den zweiten Blick zu einer dauerhaften Stärkung des Bundes gegenüber den Ländern geführt. Die alten Länder sollten zur Finanzierung der deutschen Einheit mit 28 Mrd. DM (1995) erhebliche Mittel abtreten, aber gleichzeitig hohe Lasten vom Bund übernehmen.[333] Die von den alten Ländern zu übernehmenden Lasten wären dauerhaft gewesen, wie bspw. bei den Ausgabenkürzungen. Die Belastungen des Bundes wären bereits 1996 abgebaut worden, zumal die Möglichkeit der Refinanzierung über den Solidaritätszuschlag und die Umsatzsteuerverteilung bestand, die eine Anhebung der Anteile des Bundes vorsah. Die finanziellen Leistungen der Länder wären mittel- bis langfristig abgesunken, weil sie degressiv ausgestaltet waren.

Das Bundesmodell folgte in dieser Hinsicht konsequent den 1990 eingeschlagenen Weg einer zentralisierten Bewältigung der finanziellen Probleme der deutschen Einheit. Wie schon bei den Nachverhandlungen zum Einigungsvertrag orientierte sich der Gesetzesentwurf des Bundes eher an einer kurzfristig ausgerichteten finanziellen Besserstellung in den neuen Länder und nicht an deren mittel- bis langfristiger Stabilität.

2.3 Einbringung eines gemeinsamen Gesetzesentwurfs der Länder

Die Länder stellten dem Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen am 5. März 1993 einen eigenen Gesetzesantrag zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entgegen, den Bayern und Nordrhein-Westfalen einbrachten.[334] Der Gesetzesentwurf orientierte sich am Ergebnis der Finanzministerkonferenz

---

[333] Die Länder sollten ab 1995 zusätzlich die Lasten des Schienenpersonennahverkehrs und des ÖPNV (Bahnreform) sowie EG-Zusatzlasten vom Bund in Höhe von insgesamt 14,9 Mrd. DM übernehmen müssen. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 12/4401, S. 6; Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 121/93, S. 9

[334] Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, 5.3.93, BR-Drs. 163/93

vom 26./27. Februar 1993, modifiziert um die Reformvorschläge der finanzstarken Länder zur Änderung des horizontalen Ausgleichstarifs.[335]

Anders als das Bundesmodell sollte die Finanzkraft der neuen Länder nach dem Ausgewogenheitsgrundsatz durch die Verteilung der Umsatzsteuer auf das Niveau des finanzschwächsten alten Landes aufgefüllt werden. Die Länder sahen dafür mit der Anhebung der Länderanteile an der Umsatzsteuer von 37% auf 45% eine Kompensation vor. Die Ländersteuergarantie nach § 10 Absatz 3 FAG sollte unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts modifiziert werden, was die Stadtstaaten Bremen und Hamburg tangierte.[336] Sonderbedarfe wie die Anrechnung der Hafenlasten sollten auch im künftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich gelten, was wiederum den Stadtstaaten Bremen und Hamburg, aber auch Niedersachsen (Emden) und Mecklenburg-Vorpommern (Schwe-rin) zugute kam.

Neben den Regelungen der Refinanzierung und des horizontalen Finanzausgleichs konzentrierte sich das gemeinsame Ländermodell auf eine Verstärkung der vertikalen Finanzzuweisungen mit horizontaler Wirkung. Die Anhebung der Finanzkraft der finanzschwachen alten Länder durch Fehlbetrags-BEZ garantierte eine Mindestfinanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen von 99,5%.

Mit dem gemeinsamen Gesetzesantrag der Länder reichte das Land Brandenburg - stellvertretend für die neuen Länder - am 4. März 1993 einen Gesetzesantrag zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern ein.[337]

Die neuen Länder forderten ab 1995 zusätzliche Finanzhilfen von 15 Mrd. DM/Jahr, die bis 2010 geleistet werden sollten. Diese finanziellen Mittel sollten den neuen Ländern durch zweckgebundene Finanzmittel nach Artikel 104a Ab-

---

[335] Vgl. Der Gesetzesentwurf des Bundes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 4. März 1993 (BT-Drs. 12/4401) im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Länder vom 5. März 1993 (BR-Drs. 163/93), Anhang 26

[336] Die Neuregelung der sog. Ländersteuergarantie berücksichtigte die Vorgaben des BVerfGE. Danach sollten die Fehlbeträge an 95% der Ländersteuerkraft nur zur Hälfte (nach damaligen Berechnungen einziger Begünstigter Bremen), die Fehlbeträge an 100% der Ländersteuerkraft zu ¼ (nach damaligen Berechnungen Hamburg als einziger Begünstigter) erstattet werden bei gleichzeitiger Garantie der Finanzkraftreihenfolge. Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 163/93

[337] Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gesetzesantrag des Landes Brandenburg, Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost), BR-Drs. 161/93, 4.3.1993

satz 4 GG zufließen.[338] Sie wurden zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eingesetzt.

Der Bundesfinanzminister lehnte den Gesetzesantrag der Länder ab, weil er einen Kompromiß zu Lasten des Bundes beinhaltete.[339] Der Bund sah in der Refinanzierung der Länder über die Änderung der Umsatzsteueranteile einen verfassungsrechtlichen Widerspruch zu Artikel 106 Absatz 3 Nr. 2 GG (Deckungsquotenprinzip), weil eine automatische Anpassung nicht erfolgen sollte. Damit waren die unterschiedlichen Positionen zwischen den Ländern und dem Bund vor den Gesprächen im Kanzleramt klar abgesteckt.

3. Der Streitpunkt zwischen Bund und Ländern: Die Deckungsquotenberechnung

Die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern konzentrierten sich kurz vor der Klausursitzung im Kanzleramt vom 11. bis 13. März 1993 auf die Verteilung der Finanzierungsmasse zwischen den alten Ländern und dem Bund. Zwischen den Ländern und dem Bund bestand Einvernehmen über das gesamte Umschichtungs- und Finanzierungsvolumen im Rahmen der Neuordnung der *„erweiterten“*[340] bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Dieses sollte 110 Mrd. DM betragen.[341] Hinsichtlich des Finanzvolumens für den bundesstaatlichen Finanzausgleich war es auch zu einer Annäherung zwischen Bund und Ländern gekommen.

---

[338] Vom Jahresbetrag erhielten die Länder Berlin (1,204 Mrd DM), Brandenburg (2,416 Mrd. DM), Mecklenburg-Vorpommern (1,799 Mrd. DM), Sachsen (4,451 Mrd. DM) und Thüringen (2,444 Mrd. DM). Die Investitionen wurden zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur (Umweltschutz, Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Verkehr, Erschließung und Sanierung von Industrie- und Gewerbeflächen, Fremdenverkehr), zur Förderung des Wohnungsbaus, des Städtebaus, der Aus- und Weiterbildung und zur Förderung kommunaler Investitionen eingesetzt. Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, BR-Drs. 161/93, 4.3.1993

[339] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten, 17/93, 8.3.93, Interview des Bundesfinanzministers Waigel mit der Berliner Morgenpost vom 7. März 1993; Rede von Waigel am 10. März 1993, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 167, 145. Sitzung, S. 12446f.

[340] Darunter ist das Finanzierungsvolumen für den Finanzausgleich i.w.S., die Erblastfinanzierung und die Gewährung von Finanzhilfen für Infrastrukturmaßnahmen zu verstehen.

[341] Vgl. Th. Waigel, Interview mit der Berliner Morgenpost, 7. März 1993; Rede von Th. Waigel am 10.3.93, Deutscher Bundestag (Hrsg.),Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Band 167, 145. Sitzung, S. 12446. Die Einigung zwischen Bund und Ländern rührt von der Gesprächsrunde des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder, dem Wirtschafts- und dem Finanzminister sowie dem Vorsitzenden des Zentralbankrates der Bundesbank und seinem Stellvertreter vom 3. Februar 1993. Vgl. Ergebnisprotokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten am 3. Februar 1993

Die Gesetzesentwürfe der beiden föderalen Ebenen gingen dabei von einem Volumen aus, das annähernd 60 Mrd. DM betrug.

Die Länder kritisierten, daß der Bund eine isolierte Bruttobetrachtung der finanziellen Auswirkungen seines Vorschlags zur Grundlage der Umsatzsteuerneuverteilung machen wollte und dabei die übrigen Rahmendaten, die eine völlige Schieflage zu Lasten der Ländergesamtheit erkennen ließ, völlig ignorierte. Es bestand zunehmend Zweifel auf der Länderseite über die Objektivität und die Bestandskraft der Zahlen des Bundesfinanzministeriums und somit des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung vom 4. März 1993, die aber von entscheidender Bedeutung für die weiteren Beratungen waren.[342]

Der Bund hatte in seinem Föderalen Konsolidierungsprogramm eine Primärbelastung für 1995 (Bund: -88,6 Mrd. DM, alte Länder: -15,3 Mrd. DM, neue Länder: + 58,0 Mrd. DM) berechnet[343], die die tatsächliche finanzielle Be- und Entlastung des FKP unkorrekt wiedergab. Das Bundesfinanzministerium hatte bestehende Primärentlastungen des Bundes in seinen Berechnungen nicht berücksichtigt:[344]

1. Der Belastung des Bundes durch den Erblastenfonds standen Entlastungen durch den Schuldendienst des Kreditabwicklungsfonds (5 Mrd. DM) gegenüber.
2. Der Belastung des Bundes durch die Finanzausstattung der neuen Länder standen Entlastungen durch den Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen an alte Länder (5,0 Mrd. DM), durch den Wegfall der Berlin-Hilfe (6,2 Mrd. DM) und durch den Wegfall des Zuschusses an den Fonds Deutsche Einheit (17,6 Mrd. DM) gegenüber.

Die alten Länder wurden zwar durch den Wegfall des Zuschusses an den Fonds Deutsche Einheit entlastet (4,8 Mrd. DM), aber durch den Wegfall der Bundeser-

---

[342] Zu den damaligen Auseinandersetzungen sei auf D. Carl, 1995, a.a.O., S. 174f. und O.-E. Geske, 1996, a.a.O., S. 14f. (Manuskript) verwiesen.

[343] Vgl. Föderales Konsoliderungsprogramm nach den Vorstellungen des Bundes vom 9. März 1993, Anhang 27; Brief des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleußer an Bundesfinanzminister Waigel vom 10. März 1993, Anlage 1 Berechnungen des Bundesfinanzministeriums über die Verteilung der finanziellen Belastung vom 9. März 1993.

[344] Vgl. Föderales Konsoliderungsprogramm nach den Vorstellungen des Bundes vom 9. März 1993, Anhang 27. Zu den einzelnen Berechnungen: Vgl. Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Berechnungen der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister, Zur Frage der Lastenverteilung, 10. März 1993; ders., Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und Bewältigung der finanziellen Erblast der DDR - Ergebnis einer gesamtdeutschen Deckungsquotenberechnung bis 1996, FV 2030/1, 10. November 1992; Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Argumentation zu den Bundes-Vorstellungen zum Föderalen Konsolidierungskonzept für die Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 11.3.93, Düsseldorf, 10.3.93

gänzungszuweisungen an die alten Länder (5,0 Mrd. DM) und den Wegfall der Berlin-Hilfe (6,2 Mrd. DM) belastet. Berücksichtigte man diese nicht einberechneten finanziellen Wirkungen sank die Primärbelastung des Bundes von 88,6 Mrd. DM auf 54,8 Mrd. DM, während die der alten Länder von 15,3 Mrd. DM auf 21,7 Mrd. DM anstieg.

Nach der Finanzierung durch das FKP und die Umschichtungen zugunsten des Bundes und der Länder ergab sich eine tatsächliche Belastungswirkung, die von den ursprünglichen Berechnungen des Bundes stark abwich. Der Bund hätte demnach im Rechnungsjahr 1995 eine finanzielle Belastung von 9,4 Mrd. DM zu tragen. Die alten Länder hätten zusätzliche finanzielle Belastungen von 34,5 Mrd. DM fast 78,6% der Lasten tragen gehabt, was der vom Bund ursprünglichen angedachten Belastungsverteilung des Thesenpapiers vom 8. September 1992 entsprach.[345]

Eng verknüpft mit der Berechnung der Lastenverteilung war damit aber auch die Berechnung der Umsatzsteueranteile der föderalen Ebenen nach dem Deckungsquotenprinzip. Während der Bund eine Anhebung seiner Umsatzsteueranteile forderte, plädierten die Länder ihrerseits für eine Anhebung der Umsatzsteueranteile.

Die Nichteinberechnung der einseitigen Entlastungen des Bundes[346] bei gleichzeitiger Überveranschlagung von Ausgaben[347] führte zu einer Schieflage bei der Deckungsquotenberechnung. Der Bund rechnete sich mit Hilfe dieser sog. Luftbuchungen regelrecht *„arm"*.[348]

---

[345] Bei dieser Belastungsrechnung wurde folgendes außer acht gelassen: Der Bundesbankgewinn (rd. 8 Mrd. DM) wurde nicht als Einnahme veranschlagt, da ein Teil der Schulden getilgt werden sollte. Steuermehreinnahmen des Bundes aus dem Solidaritätsgesetz von 1991 (Mineralölsteuer, Versicherungsteuer, Tabaksteuer) von 21 Mrd. DM und der Wegfall der Strukturhilfe, die dem Bund einen Spielraum von 2,45 Mrd. DM wurden nicht aufgelistet. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Argumentation zu den Bundes-Vorstellungen zum Föderalen Konsolidierungskonzept für die Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 11.3.93, Düsseldorf, 10.3.93

[346] Siehe die Entlastungen durch den Wegfall der finanziellen Leistungen des Fonds Deutsche Einheit, der Berlin-Hilfe, der Bundesergänzungszuweisungen für die alten Länder und der Strukturhilfe.

[347] Der Bund rechnete zum Beispiel die Tilgungszahlungen der Schulden durch die Treuhandanstalt und den Kreditabwicklungsfonds (8 Mrd. DM/Jahr) als Ausgaben, obwohl diese nach dem Abgrenzungskriterium keine Ausgaben darstellen. Sie gehen nicht in die Nettokreditaufnahme ein und sind somit für den Finanzausgleich und die Berechnung der Umsatzsteueranteile unbedeutsam. Dies würde auch für die Rechtskonstruktion eines Erblastentilgungsfonds gelten. Vgl. Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Zur Frage der Lastenverteilung, 10. März 1993

[348] Darunter ist zu verstehen, daß die Ausgaben zu hoch angesetzt und die Einnahmen zu niedrig angesetzt wurden.

Der Anpassungsmechanismus der Deckungsquotenberechnung führt daher für die Ebene der Länder zu einem geringeren Ausgabenniveau und einem höheren Einnahmenniveau. Nach dem Prinzip der Deckungsquotenberechnung konnte der Bund damit erhöhte Ansprüche bei der Verteilung der Umsatzsteueranteile geltend machen.

Die Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister berechnete, daß sich der Bund nach seinen Finanzaufstellungen um 19,5 Mrd. DM (1995) und 36,3 Mrd. DM (1996) „*arm*" rechnete, während die Länder und Gemeinden in Westdeutschland mit 4,8 Mrd. DM (1995) und 7,2 Mrd. DM (1996) und in Ostdeutschland mit 18,1 Mrd. DM (1995) und 17,3 Mrd. DM (1996) „*reich*" gerechnet wurden.

Die Länder sahen sich daher in ihrer Forderung bestätigt, die Umsatzsteueranteile zu ihren Gunsten zu ändern. Deshalb stellte dieser Streitpunkt auch den entscheidenden und zentralen Aspekt in der Klausurverhandlung der Ministerpräsidenten mit dem Bund dar.

4. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Kanzleramt (11.-13. März 1993)

Wie schon bei den Verhandlungen zum ersten Staatsvertrag und zum Einigungsvertrag standen beide Seiten unter zeitlichen Druck. Alle Verhandlungsakteure wollten die Auseinandersetzungen um dieses Streitthema vor dem Wahljahr 1994 beenden. Im Vordergrund stand daher die finanzpolitische Gestaltungsfähigkeit[349] der föderalen Ebenen.

Die Verhandlungsrunde im Kanzleramt stellte ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland dar. Bisher war noch nie eine Gesetzesreform unter der Beteiligung der föderalen Ebene und Vertretern des Parlaments vorab in einer Konsensrunde verhandelt worden.[350] Der runde Tisch des Bundeskanzlers mit Vertretern der jeweiligen Verhandlungsebene im März 1993 war wegweisend für weiteren sog. Konsensrunden der föderalen Ebenen in den kommenden Jahren.[351]

---

[349] Bundesfinanzminister Waigel sah in den beginnenden Verhandlungen den „*Testfall der finanzpolitichen Gestaltungsfähigkeit in unserem föderalen System*". Vgl. Th. Waigel, Wir brauchen Interessenkonfrontation, General-Anzeiger, 11. März 1993

[350] Bisher einmal im Rahmen von Verhandlungen zur deutschen Einheit, die jedoch einen aussergewöhnlichen Stellenwert haben.

[351] Vgl. Jahressteuergesetz 1996

Die Vertreter des Parlaments[352] waren zwar an den Verhandlungen beteiligt. Sie begleiteten jedoch die Verhandlungen, ohne diese zu irgendeinem Zeitpunkt so zu gestalten, wie es bisher der Fall war.[353]

Konsensverhandlungen dieser Art bargen jedoch noch eine andere Gefahr. Die Ausgrenzung der gesetzgebenden Organe bei der Entscheidungsfindung führte unter den Beteiligten zwangsläufig zu Interessenkonflikten. Schließlich waren einige Verhandlungsbeteiligte nicht nur Vertreter von Bundes- und Länderinteressen, sondern auch von Parteiinteressen.

4.1 Die Finanzministerkonferenz der Länder (11. März 1993)

Am Vortag der Verhandlungen trafen sich die Finanzminister der Länder, um über den Prüfauftrag von Hamburg zu möglichen verfassungsrechtlichen Änderungen im Rahmen der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu beraten. Hamburg hatte angeregt, die Rangfolgenneutralität der Länder ebenso grundgesetzlich zu sichern wie auch die Sonderzuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder. Die Länder folgten jedoch nicht dieser Anregung und lehnten beide Punkte ab.[354] Sie forderten aber mit einstimmiger Mehrheit eine stärkere Beteiligung des Bundes bei Geld- und Sachdienstleistungen, die auf der Bundesgesetzgebung beruhte.

4.2 Die Verhandlungsrunde im Kanzleramt

4.2.1 Der Verhandlungsablauf

Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern fanden im März 1993 im Bundeskanzleramt statt. Daran nahmen die Ministerpräsidenten und Länderfinanzminister, der Bundeskanzler, der Bundesfinanzminister, einige Bundesminister sowie die Partei- und die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsfraktionen und der SPD teil. Man tagte in der großen Konsensrunde (Plenum) und in Arbeitsgruppen im Bundeskanzleramt.

Bevor die Verhandlungen begannen, wurden die wichtigsten Eckpunkte in Vorgesprächsrunden der A-Länder, der B-Länder und des Bundes noch einmal festgelegt. Dabei wurde klar, daß die Länderebene geschlossen auftreten würde. Der

---

[352] Für die CDU nahm der Fraktionsvorsitzende Schäuble teil, für die SPD nahm der Fraktionsvorsitzende Klose teil und für die FDP nahm der Fraktionsvorsitzende Solms teil.

[353] Vgl. P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 334

[354] Vgl. Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz zu dem Prüfauftrag der Ministerpräsidentenkonferenz am 11. März 1993

Bund hatte es nicht erreicht, einige der neuen Länder oder der finanzstarken Länder aus der Länderfront *„herauszukaufen."*

Die große Konsensrunde beschloß zu Beginn der Verhandlungen die Einrichtung von drei Arbeitsgruppen[355], wobei in der Arbeitsgruppe Finanzausgleich und Konsolidierung der Bundesfinanzminister sowie die Länder Bayern, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bremen vertreten waren.[356] Der Bund machte sich von Beginn der Verhandlungen an wenig stark für seinen konzeptionellen Neuansatz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Vertreter des Bundes konzentrierten sich auf die Frage der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern.[357] Während das Bundesfinanzministerium von einer Belastung des Bundes von 43,2 Mrd. DM ausging, berechneten die Länder eine Bundesbelastung von 74 Mrd. DM.[358]

Nach einer Überprüfung durch eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe auf der Referentenebene stellte sich heraus, daß die Berechnungen des Bundesfinanzministeriums methodisch falsch waren. Die Arbeitsgruppe analysierte, daß einzelne Positionen in den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums fehlten oder falsch ausgewiesen waren, wie schon der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Schreiben vom 10. März 1993 anmerkte.[359] In der anschließenden Beratung in der großen Konsensrunde zog der Bundeskanzler die Zahlen des Bundesfinanzministeriums als Berechnungsgrundlage zurück.[360]

Auf der Basis des Gesetzesentwurfs der Länder machte der bayerische Ministerpräsident Streibl (CSU) einen Einigungsvorschlag zur Belastungsverteilung. Die Mehrbelastung des Bundes durch den Ländervorschlag in Höhe von 31 Mrd. DM sollte durch eine erneute Erhebung des Solidaritätszuschlags ab 1.1.1995 um 16 Mrd. DM finanziert werden. Der verbleibende Rest von 15 Mrd. DM sollte zur

[355] Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des hessischen Ministerpräsidenten Eichel beschäftigte sich mit den Fragen zur Bahnreform und den möglichen Einsparungen. Die andere Arbeitsgruppe war politisch besetzt - mit den Partei- und Fraktionsvorsitzenden - und diskutierte über die politische Weichenstellung zum Thema Aufbau Ost in den nächsten Jahren. Kernpunkte dieser Arbeitsgruppe bildete die mögliche Einführung einer Arbeitsmarktabgabe, einer ökologischen Steuerreform sowie die Erhebung einer Ergänzungsabgabe oder eines Solidaritätszuschlages.

[356] Vgl. W. Renzsch, 1994, a.a.O., S. 127

[357] Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455

[358] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zum Ergebnis der Bund-/Ländervereinbarung über die Steuerverteilung ab 1995, 2. April 1993

[359] Vgl. Erklärung des hessischen Finanzministeriums durch Staatssekretär Geske, Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP), 18. Oktober 1993; Süddeutsche Zeitung, Milliarden-Poker mit unstimmigen Blatt, 13./14..1993; FAZ, Im Anfang war der Rechenfehler - am Ende gab es nur noch Sieger, 15.3.93

[360] Vgl. Erklärung des hessischen Finanzministeriums durch Staatssekretär Geske, Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP), 18. Oktober 1993

Hälfte auf den Bund und auf die Länder verteilt werden. Nach diesem Vorschlag des bayerischen Ministerpräsidenten ergab sich eine Bundesbelastung von 50,7 Mrd. DM, die im Verlauf der Gespräche auf 51 Mrd. DM gerundet wurde.[361] Der Länderanteil sollte durch den Verzicht an der Berlin-Hilfe (6,7 Mrd. DM) sowie durch die Reduzierung des vorgesehenen Umsatzsteueranteils der Länder von 45% auf 44,5% erbracht werden.[362] Dieser Vorschlag wurde nach mehreren Zwischenberatungen vom Bundesfinanzminister akzeptiert. Mit dem Einverständnis des Bundesfinanzministers zur Neuregelung der Belastungsverteilung zwischen den Ebenen schien der zentrale Streitpunkt der Verhandlungen in dieser Arbeitsgruppe gelöst.

Am zweiten Verhandlungstag der Arbeitsgruppe verlangte der Bundesfinanzminister eine Nachverhandlung des Ergebnisses vom 12. März 1993. Bei der Einberechnung des Vorschlags des bayerischen Ministerpräsidenten Streibl und der von den Ländern gewünschten technischen Regelungen des Finanzausgleichs in das Tableau des Bundesfinanzministeriums gab es eine Finanzierungslücke von 5 Mrd. DM.

Es wurde eine Untergruppe dieser Arbeitsgruppe mit dem Bundesfinanzminister, den Ministerpräsidenten Streibl (Bayern) und Scharping (Rheinland-Pfalz) sowie dem Finanzminister Schleußer (Nordrhein-Westfalen) gebildet, um einem möglichen Kompromiß[363] auszuloten. In diesem Gespräch wurde von Ministerpräsident Scharping - nach Vorberatung auf der Länderseite - ein Kompromißvorschlag entwickelt, der eine Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von bisher 37%, statt auf 44,5%, auf 44% vorsah.

Die mit diesem Kompromiß gefundene Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sollte in den Gesetzesentwurf der Länder vom 5. März 1993 eingearbeitet werden.

4.2.2 Ergebnisse der Klausurtagung

Das Ergebnis der Klausurtagung überraschte, weil der Bund weitgehend die gemeinsame Position der Länder akzeptierte. Der Kernpunkt der Einigung war der Kompromiß bei der Umsatzsteuerverteilung. Der Bund mußte seine Forderungen

---

[361] Vgl. Schreiben der Staatssekretärs des Bundesfinanzministerium, Klemm an die Chefs der Staatskanzleien, 2. April 1993; Antwortschreiben des Chefs der Staatskanzlei Bayern, Schmitt an Staatssekretär Klemm, A I 4 - 520 - 40, 8. April 1993; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zum Ergebnis der Bund-/Ländervereinbarung über die Steuerverteilung ab 1995, 2. April 1993;

[362] Vgl. M. Stauch, St. Klusewitz, M. Gurgsdies, 1993, a.a.O., S. 22

[363] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zum Ergebnis der Bund/Ländervereinbarung über die Steuerverteilung ab 1995, 2. April 1993

nach einer Erhöhung seines Anteils fallen lassen, weil dessen Grundlage auf unrealistischen Finanzdaten basierte, und die Länderposition mit geringen Abstrichen akzeptierte.

Die Länder und der Bund legten die Finanzausstattung der neuen Länder und deren Gemeinden auf ein Volumen von 55,8 Mrd. DM in 1995 fest.[364]

4.2.2.1 Die Vorabauffüllung der neuen Länder

Die Umsatzsteuerverteilung wurde durch die Beseitigung der Mindestanteile und der Garantieklausel stark vereinfacht. Die neuen und finanzschwachen Länder wurden durch die Umsatzsteueranteile auf 92% der durchschnittlichen Ländersteuerkraft angehoben.[365] Die Länder refinanzierten sich über die Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von 37% auf 44%.

4.2.2.2 Der horizontale Finanzausgleich

Die Strukturfragen zum Ausgleichstarif der horizontalen Ausgleichszuweisungen wurden ausgeklammert. Der Bund überließ den Ländern die Verständigung in dieser Frage. Während der Gespräche unter den Ländern wurden Eckpunkte einer möglichen Reform festgelegt, die sich an den gemeinsamen Beschluß der finanzstarken Länder vor den Verhandlungen orientierten.

Es sollte nach dem Willen der finanzstarken Länder Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen mit der Finanzkraftgarantie einen Ausgleichsmechanismus geben, der gewährleistete, daß der marginale Abschöpfungssatz grundsätzlich nicht über 80% anstieg.[366] Die Ländersteuergarantie sollte modifiziert werden, wobei vieles darauf hindeutete, daß der vor den Verhandlungen vereinbarte Beschluß der finanzstarken Länder übernommen werden sollte.[367]

---

[364] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, 10/93, 17. März 1993

[365] Falls für die Hebung das maximal zur Verfügung stehende Volumen (das sind 25% des Länderanteils an der UST) nicht ausreicht, sollte eine proportionale Kürzung erfolgen. Falls jedoch ein Rest des maximal zur Verfügung stehenden Volumens übrig blieb, sollte dieser auf alle Länder nach Einwohnern verteilt werden. Der erhöhte Länderanteil der Umsatzsteuer sollte auf diese Weise genutzt werden, um die neuen Länder vor Eintritt in den LFA auf eine Mindeststeuerkraft anzuheben.

[366] Falls das für die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder benötigte Volumen größer wäre als das unter Berücksichtigung der Finanzkraftgarantie mögliche, sollten sowohl die Zuweisungen gekürzt als auch die Beiträge erhöht werden. Finanzschwache und finanzstarke Länder wurden also gleichermaßen zur Finanzierung dieser Deckungslücke herangezogen.

[367] Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 163/93

Die Abzugsfähigkeit der Hafenlasten von der Finanzkraft sollte erhalten bleiben, Diesen Punkt hatte schon Bund-Länder-Arbeitsgruppe festgelegt. Außerdem sollte die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten auch auf Berlin übertragen werden.

4.2.2.3 Die Bundesergänzungszuweisungen

Die Systematik der Bundesergänzungszuweisungen sollte vollständig neu geordnet werden. Das künftige BEZ-Volumen sollte nicht mehr mit 2% des Umsatzsteueraufkommens fixiert werden, sondern je nach Höhe der einzelnen BEZ-Arten variieren. Das Volumen sollte dem jeweils vorgegebenen Ausgleichsziel angepaßt werden.

Den alten finanzschwachen Ländern sollten über einen Zeitraum von 10 Jahren Übergangs-BEZ gewährt werden, die sich pro Jahr um 10% des Ausgangsbetrages in 1995 reduzierten.[368] Die BEZ für die Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung wurden für die neuen Länder ausgeweitet. Da für die neuen Länder und Berlin keine nachvollziehbare Datenbasis vorlag, wurden die Beträge für die neuen Ländern (außer Sachsen) dem Betrag von Schleswig-Holstein und der Betrag von Berlin dem von Rheinland-Pfalz gleichgestellt (Volumen: 1,5 Mrd. DM).

Die neuen Länder und Berlin erhielten Sonderbedarfs-BEZ für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft in Höhe von 14 Mrd. DM für die nächsten 10 Jahre.

Die finanzkraftbezogenen BEZ sollten verhindern, daß finanzschwache alte Länder durch die Integration der neuen Länder hinter ihrer ursprünglichen Finanzkraft zurückblieben. Daher wurden alle finanzschwachen Länder durch die finanzkraftbezogenen Bundesergänzungszuweisungen auf eine Mindestfinanzkraft von 99,5% angehoben (Volumen: 6,4 Mrd. DM). Die alten Länder Bremen und das Saarland, denen eine Haushaltsnotlage attestiert wurde, erhielten ab 1994 eine jährliche Sanierungshilfe von 3,4 Mrd. DM.[369]

Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder belief sich auf 19 Mrd. DM. Die Einberechnung der Finanzhilfen nach Artikel 104a Ab-

---

[368] Es wurde bei den Verhandlungen noch keine Summe vereinbart. Es deutete jedoch vieles darauf hin, daß das Volumen 1995 1,4 Mrd. DM betragen würde.

[369] Für das Jahr 1993 werden sog. Haushaltsdotationen als Überbrückungshilfe gewährt. Auf Drängen von Bremen wurde eine Revisionsklausel für 1997 festgeschrieben, nach der zu prüfen ist, ob weitere Sanierungshilfen erforderlich sind.

satz 4 GG[370] erhöhte die Zuweisungen der vertikalen Ebene mit horizontaler Wirkung auf 25,6 Mrd. DM.

4.2.2.4 Die Finanzierung der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs[371]

Bund und Länder einigten sich während der Verhandlungen im Kanzleramt auf ein Transfervolumen von 50,2 Mrd. DM für die neuen Länder. Die Einberechnung der Finanzhilfen von 6,6 Mrd. DM ergab eine Gesamtsumme von 56,8 Mrd. DM.[372] Die alten Länder sollten mit 6 Mrd. DM rd. 12% der finanziellen Lasten und der Bund mit 44,2 Mrd. DM rd. 88% der Lasten tragen.[373] Damit trug der Bund eindeutig die finanziellen Lasten der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Einberechnung der Finanzhilfen von 6,6 Mrd. DM führte zu einer nochmaligen Verschlechterung der Zahlerposition des Bundes. Demnach würde der Bund mit 50,8 Mrd. DM 90% des Transfervolumens tragen und die alten Länder nur 10%.[374]

Es gehört jedoch zur wissenschaftlichen Analyse, die Neuordnung des Finanzausgleichs als Teil eines Gesamtpakets zum Solidarpakt zu sehen. Eine Bruttobetrachtung würde aber in unzulässiger Art und Weise die Refinanzierungsinstrumente des Bundes und die mit der Neuordnung entstehenden Entlastungen vernachlässigen.[375] Die Berücksichtigung dieser einzelnen Posten[376] führte zu einer finanziellen Belastung des Bundes von 17,3 Mrd. DM und der alten Länder von

---

[370] Ab 1995 sollten jährlich 6,6 Mrd. DM an Finanzhilfen an die neuen Länder gezahlt werden.

[371] Die Zahlen dieses Unterkapitels entspringen aus den Berechnungen der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister: Vgl. Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 - Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993, 16. März 1993

[372] Das berechnete Volumen setzte sich aus der Finanzausstattung der neuen Bundesländer zusammen. Demnach waren die Wohnungsbauschulden und die Finanzierungsmaßnahmen nicht in das Föderale Konsolidierungsprogramm einberechnet worden. Vgl. Vgl. Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, hier: Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993, Anhang 28

[373] Diese Zahlen beziehen sich auf die reine Bruttobelastung der föderalen Ebenen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs.

[374] Vgl. Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, hier: Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993, Anhang 28

[375] Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, hier: Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993, Anhang 28; Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, Anhang 29

[376] Darunter sind die Entlastungen durch den Wegfall der Berlin-Hilfe, des Fonds Deutsche Einheit, des Schuldendienst für den Kreditabwicklungsfonds und die Verringerung bisheriger Bundesergänzungszuweisungen.

4,4 Mrd. DM sowie für die neuen Länder zu einer Nettoentlastung von 17,8 Mrd. DM.

Die Schulden der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds und der Wohnungsbauunternehmen wurden in einen Erblastentilgungsfonds zusammengeführt, den allein der Bund verzinste und tilgte (ab 1995: 37,5 Mrd. DM).

4.2.3 Bewertung

Die Ergebnisse der Klausurtagung vom 11. bis 13. März 1993 in Bonn zeigten, daß der Bund kein einziges Element seines Reformmodells zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durchsetzen konnte.[377] Der Bund konnte seine Strategie des Auseinanderdividierens der Länder nicht anwenden, wie dies in den vorangegangenen Verhandlungen zur Finanzverfassungsreform der Fall war.

Die Länder hatten auf der Konferenz in Potsdam eine gemeinsame Verhandlungslinie gefunden. Dies war nur möglich, weil die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs bei den Verhandlungen ausgegrenzt wurde. Selbst der Bund sah in der Frage der Ausgestaltung des horizontalen Ausgleichstarifs nicht den zentralen Punkt.

Die Reduzierung des Finanzausgleichsproblems auf die vertikale Ebene führte zu einer gemeinsamen Forderungshaltung aller Länder gegenüber dem Bund. Die Länder konnten in den Verhandlungen ihre Position durchsetzen, zumal die Verhandlungsposition der Länder aus politischer Sicht zusätzlich gestärkt wurde. Anders ist es auch nicht zu erklären, weshalb bei der Vorabauffüllung der Finanzkraft der neuen Länder durch die Umsatzsteueranteile des Bundes kein Automatismus vereinbart wurde, der flexibel auf die ansteigende Finanzkraft der neuen Länder reagierte.

Die neuen Länder erhielten mit diesem Ergebnis eine gewisse Planungssicherheit für die Ausrichtung ihrer zukünftigen Haushalts- und Finanzpolitik. Dazu trug auch die nochmalige Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit von 14,4 Mrd. DM bis 1995 bei. Die Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich durch ein Refinanzierungssystem führte dazu, daß der Vorrang des horizontalen Finanzausgleichs weiterhin gewahrt blieb. Damit wurde ein weiterer Zentralisierungsschub durch den Bund verhindert. Die Verantwortung für die finanziellen Lasten der deutschen Vereinigung wurde fast vollständig auf den Bund überwälzt.

Das Verhandlungsergebnis konterkarierte jedoch die im Eckpunktepapier der Ministerpräsidenten geäußerte Stärkung der Autonomie der Länder gegenüber

---

[377] Vgl. Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, Anhang 29

dem Bund. Die Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen führte zu einem Übergewicht der vertikalen Finanzzuweisungen des Bundes gegenüber den horizontalen Zuweisungen innerhalb der Länderebene.

Die Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland hatten mit den Sanierungshilfen ihre Existenz vorerst gesichert.

V. NACHVERHANDLUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN (14. MÄRZ - 26. JUNI 1993)

1. Der Dissens zwischen Bund und Ländern

1.1 Zur Problemlage

Der in der Arbeitsgruppe Finanzausgleich ausgearbeitete Kompromiß zur Belastungsverteilung der verschiedenen Ebenen geriet wieder in Gefahr, weil die Einarbeitung in die Gesetzesvorlage der Länder andere Berechnungen lieferte als dies noch auf der Klausurtagung der Fall war. Nach den Berechnungen der Länder hätte der Bund durch die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eine Belastung von 52,5 Mrd. DM aufgewiesen und die alten Länder hätten eine Belastung von 13,7 Mrd. DM aufgewiesen. Damit erreichten die neuen Länder eine Verbesserung ihrer Finanzausstattung von 55,8 Mrd. DM.[378]

Der Bund beharrte jedoch auf den Kernpunkten des Kompromisses vom 13. März 1993, die für ihn eine Belastung von 51 Mrd. DM und für die alten Länder eine Belastung von 16,8 Mrd. DM erbracht hätte. Die Verbesserung der Finanzausstattung der neuen Länder wurde bei diesem Kompromiß auf 55,8 Mrd. DM festgesetzt.[379]

Der Bund setzte die Länder zunehmend unter Druck. In der Finanzausschußsitzung des Bundesrates am 18. März 1993 trugen zudem die Regierungsvertreter eine von der Länderauffassung stark abweichende Interpretation über die in der Klausurtagung erzielte Einigung zu anderen Punkten vor. So stellten sie insbesondere die von den Ländern geforderten Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionalen Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung sowie den Beginn der Haushaltssanierung für Saarland und Bremen

---

[378] Vgl. Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, Ergebnisse der Klausurtagung vom 11. bis 13. März 1993, 16.3.1993

[379] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zum Ergebnis der Bund/Ländervereinbarung über die Steuerverteilung ab 1995, 2. April 1993; Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen an die Chefs der Staatskanzlei, 2. April 1993

in Frage.[380] Der Bund versuchte die neuen Berechnungen der Länder und deren abweichendes Ergebnis als Hebel zu einer Nachbesserung des Verhandlungsergebnisses zu benutzen.

1.2 Erste Nachverhandlungen des Bundes mit den Ländern

Die Ministerpräsidenten der Länder waren sich darüber einig, daß der Bund eine Aufweichung des Kompromisses zur Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer wollte. Sie beschlossen daher am 25. März 1993 einstimmig, an den vereinbarten 44% des Umsatzsteueraufkommens festzuhalten.[381] Die Grundlage der Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs bildete der Gesetzesentwurf von Bayern und Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Finanzauschusses des Bundesrates. Die Ministerpräsidenten bestätigten die gemeinsame Vereinbarung lediglich darin, daß das Transfervolumen für die neuen Länder ein Volumen von 55,8 Mrd. DM erreichen sollte. Bei der Frage der Belastungsverteilung zwischen Bund und Ländern gab noch immer einen Dissens. Die Regierungschefs der Länder benannten den Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Scharping und vier Länderfinanzminister[382], um mit dem Bund in weiteren Gesprächen einen Kompromiß zu sondieren.[383]

Die erste Arbeitsgruppensitzung zwischen Bund und Ländern am 30. März 1993 führte zu keiner Annäherung.[384] Sowohl der Bund als auch die Länder beharrten auf ihren Forderungen. Nach der Auffassung des Bundes war in der Klausurtagung die Höchstleistungsgrenze des Bundes auf 51 Mrd. DM vereinbart worden. Die gegenwärtigen Länderberechnungen, die mit einer Belastung des Bundes von 52,5 Mrd. DM einen wesentlich höheren Wert auswiesen, lehnte der Bund ab. Der Bund erhob während der Verhandlungen Ansprüche gegen die alten Länder in Höhe von 4,5 Mrd. DM. Er drohte damit, die Umsatzsteuerbeteiligung der Länder von 44% zu revidieren, falls es zu keiner Annäherung kommen würde.

---

[380] Nach der Einigung war der Beginn der Sanierung ab 1994 vorgesehen. Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 177

[381] Diese Marke war nach der Auffassung der Ministerpräsidenten auch nicht durch mögliche Meinungsverschiedenheiten zu einzelnen Einsparvorschlägen in Frage gestellt worden. Vgl. Ergebnisprotokoll der Kaminrunde der Ministerpräsidenten in der Landesvertretung Berlin, 25.3.1993

[382] Schleußer (Nordrhein-Westfalen), Mayer-Vorfelder (Baden-Württemberg), von Waldenfels (Bayern), Milbradt (Sachsen)

[383] Vgl. Ergebnisprotokoll der Kaminrunde der Ministerpräsidenten in der Landesvertretung Berlin, 25.3.1993

[384] Vgl. Schreiben des Finanzministers von Nordrhein-Westfalen Schleußer an die Finanzminister und -senatoren der Länder, 1.4.1993; Ergebnisvermerk des Finanzministeriums, Gruppenleiter IA, 31.3.1993

Die Konfrontation zwischen Bund und Ländern spitzte sich zu, nachdem der Bund am 2. April 1993 nur Formulierungshilfen zu den Abschnitten 1 und 2 des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Einschränkung von Ausgaben, steuerliche Maßnahmen) für die Sondersitzung des Finanzausschusses des Bundesrates am 8. April 1993 einreichte. Die Formulierungshilfen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Abschnitt 3) standen noch aus. In der Sitzung des Finanzausschusses des Bundesrates am 8. April 1993 erklärte der Staatssekretär des Bundesfinanzministeriums, daß dennoch zwischen Bund und Ländern kein Dissens zum Ländermodell bestehen würde.[385]

Im Anschluß an die Finanzausschuß-Sitzung wurden von Beamten des Bundesfinanzministeriums Referentenentwürfe zum Finanzausgleich an die Länder verteilt, die dennoch in den wesentlichen Punkten Abweichungen vom Ländermodell enthielten. Die Bundesregierung konkretisierte in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum FKP[386] die einzelnen Punkte,[387] die konträr zum Ländermodell waren:

1. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer sollte auf 42,5% verringert werden. Der Bundesrat sah einen Anteil von 44% vor.
2. Die Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder sollten auf 10 Jahre befristet und über diesen Zeitraum linear degressiv abgebaut werden. Der Bundesrat sah verstetigte Zahlungen von jährlich 14 Mrd. DM vor.
3. Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen für die alten Länder sollte 1994 um 0,6 Mrd. DM gekürzt werden. Die bisherigen Haushaltsnotlagen-Vorabbeträge des Saarlandes und Bremen von 0,3 Mrd. DM sollten entfallen.
4. Der Betrag der Sonder-BEZ für die Kosten politischer Führung sollte auf 0,7 Mrd. DM begrenzt werden. Der Bundesrat sah ein Volumen von 1,5 Mrd. DM vor.
5. Das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost sollte eine Laufzeit von 10 Jahren haben.[388]

Zu diesem Zeitpunkt schien die Kluft zwischen Bund und Ländern kaum zu überbrücken. Der Vorstoß des Bundesfinanzministers stellte aus der Sicht der Länder

---

[385] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 177

[386] Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des FKP (BR-Drs. 121/93 - Beschluß (2)), 16.4.1993

[387] Vgl. Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, MD Schwarzer, 19.4.1993; Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 121/93 - Beschluß 2

[388] Der Bundesrat, der ursprünglich eine Laufzeit von 15 Jahren mit jährlich 6,6 Mrd. DM Finanzhilfen vorgesehen hatte, unterstützte den Bund in dieser Forderung. Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), BR-Drs. 161/93 - Beschluß

eine einseitige Aufkündigung der gemeinsamen Gespräche dar.[389] Damit war nicht nur die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 gefährdet, sondern auch das Ergebnis der Solidarpaktklausur.[390]

Der Vorsitzende des Finanzausschusses des Bundesrates und nordrhein-westfälische Finanzminister Schleußer beharrte in einem Schreiben an die Mitglieder des Haushaltsausschusses und des Finanzausschusses des Bundestages am 19. April 1993 noch einmal auf dem Verhandlungsergebnis der Klausurtagung am 11.-13. März 1993.[391]

Beide Seiten, sowohl der Bund als auch die Länder wollten eine Neuverhandlung oder eine Anrufung des Vermittlungsausschusses vermeiden. Daher trafen sich die Unterhändler der Länder, Ministerpräsident Scharping (Rheinland-Pfalz) und Ministerpräsident Biedenkopf (Sachsen) mit den Bundesministern Waigel und Bohl am 23. April 1993 erneut zu einer gemeinsamen Unterredung. Die Gespräche führten zu einer Klärung:[392]

1. Die Investitionshilfen an die ostdeutschen Länder sollten über 10 Jahre gewährleistet werden. Die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen sollten 10 Jahre ohne Degression gewährt und im Falle einer wesentlichen Abweichung von den

---

[389] Finanzminister Schleußer wurde in seinem Schreiben am 19. April deutlich: *„Im Blick auf die eindeutigen Vereinbarungen.....sehe ich keinen Raum für weitere Forderungen des Bundes, die eine Aufkündigung des Konsenses bedeuten würden."* Vgl. Brief des Vorsitzenden des Finanzausschusses des Bundesrates, Schleußer, IA4 - FB 01.10/2, 19.4.93. Dazu der Dienststellenleiter der saarländischen Landesvertretung, Schwarzer: *„Der Vorstoß des BMF bedeutet, daß damit das Herzstück des Solidarpakts, nämlich die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, aufgekündigt wird."* Vgl. Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer an den Ministerpräsidenten des Saarlandes, Lafontaine, 20. April 1993

[390] Vgl. hierzu die Einschätzung des hessischen Finanzstaatssekretärs Geske: *„Wenn das BMF jetzt versucht, seine alten Zahlen wieder ins Spiel zu bringen, dann ist dies - wenn man es ernst nimmt - der Beginn eines Solidarpakts II und damit die Einleitung für eine neue Runde einer Solidarpaktklausur beim Bundeskanzler zur Revision des vorhandenen Solidarpakts."* Staatssekretär Geske, Finanzministerium Hessen, Umsetzung der Ergebnisse des Solidarpakts durch die Bundesregierung, 20.4.1993

[391] Folgende Eckpunkte wollten die Länder durchsetzen: (1) Umsatzsteueranteil der Länder: 44%; (2) Keine Kürzung des BEZ-Volumens im Jahr 1994; (3) Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im LFA zu 50%; (4) Fehlbetrags-BEZ i.H. von 90% der verbleibenden Fehlbeträge nach LFA; (5) Sonderbedarfs-BEZ für überproportionale Kosten politischer Führung in Höhe von 1,5 Mrd. DM; (6) Keine lineare Reduzierung der Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder; Volumen: 14 Mrd. DM. Vgl. Brief des Vorsitzenden des Finanzausschusses des Bundesrates, Schleußer an die Mitglieder des Haushaltsausschusses und des Finanzausschusses des Bundesrates, I A 4 - FB 01.10/2, 19.4.93; Staatssekretär Geske, Finanzministerium Hessen, Umsetzung der Ergebnisse des Solidarpakts durch die Bundesregierung, 20.4.1993

[392] Vgl. Schreiben des Chefs der Staatskanzlei von Sachsen Meyer an die Regierungschefs der Länder, 26.4.93

zugrundeliegenden Erwartungen nach 5 Jahren (1999) gemeinsam überprüft werden.

2. Grundlage des LFA war der Gesetzesentwurf der Bundesregierung (44% Umsatzsteueranteil, 55,8 Mrd. DM Transfer an die ostdeutschen Länder) unter Beachtung der Vorschläge des Bundes für das Haushaltsjahr 1994.
3. Um eine Rechtsänderung bei der Vermögensteuer zu vermeiden, sollte deren erhöhtes Aufkommen den Ländern wie bisher zur Verfügung stehen. Die westlichen Länder übernahmen 2,1 Mrd. DM zusätzliche Annuitäten für den FDE. Die übrigen finanziellen Lasten übernahm der Bund.

Der rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Scharping legte in einem Schreiben[393] vom 23. April 1993 den Ministerpräsidenten und den Finanzministern der A-Länder nahe, dem Verhandlungsergebnis zuzustimmen.

2. Der Dissens der Länder bei der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs

Bei den Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vom 11. bis 13. März 1993 wurde die Ausgestaltung des horizontalen Ausgleichstarifs zwischen den Ländern bewußt ausgegrenzt. Die Ausgestaltung des Zahlertarifs im Länderfinanzausgleich sollte nach der Klausurtagung erfolgen. Obwohl die finanzstarken Länder sich im Vorfeld der Klausurtagung in den Eckpunkten geeinigt hatten, kam es erneut zu Veränderungsvorschlägen des Tarifverlaufs.

Das finanzstarke Land Baden-Württemberg war mit der Tarifausgestaltung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. in der von Bayern und Nordrhein-Westfalen[394] eingereichten gemeinsamen Vorlage der Länder nicht zufrieden. Der dem Gesetzesantrag zugrundeliegende linear-progressive Abschöpfungstarif (sog. Hessen-Modell) entsprach den Potsdamer Beschlüssen nicht in vollem Umfang, da er für die 101% des Länderdurchschnitts übersteigende Finanzkraft keine Tarifstufen vorsah, sondern diese progressiv wertete und abschöpfte.[395] Der Änderungsantrag von Baden-Württemberg orientierte sich an den Potsdamer Beschlüssen vom 26./27. Februar 1993. Danach sollten die Ausgleichsbeiträge der ausgleichs-

[393] Schreiben des MP von Rheinland-Pfalz Scharping an die MP´s der A-Länder und die Finanzminister der A-Länder, 23.4.93

[394] Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates vom 26. März 1993 zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Antrag der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen, BR-Drs. 163/93

[395] Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Antrag des Landes Baden-Württemberg zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, 23.3.1993, BR-Drs. 163/2/93

pflichtigen Länder in der Weise ermittelt werden, daß die Finanzkraft zwischen 100% und 101% des Länderdurchschnitts mit 15%, zwischen 101% und 110% mit 70% und über 110% des Länderdurchschnitts mit 80% als Bemessungsgrundlage angesetzt wurde.[396]

Die Haltung der Länder in dieser Frage war durchaus gespalten. Die finanzschwachen Länder aber auch die bisher ausgleichsfreien Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen präferierten das sog. Hessen-Modell, wonach die Finanzkraft die 101% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft überstieg, im Verhältnis Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl abgeschöpft werden sollte.[397] Auch bei der Garantieregelung gab es unterschiedliche Auffassungen. So sollten nach der baden-württembergischen Fassung die nach der Höchstabschöpfung verbleibenden Fehlbeträge ausschließlich von den finanzschwachen Ländern getragen werden, während der hessische Vorschlag zuerst eine Heranziehung der finanzstarken, und wenn das nicht möglich sein sollte, aller anderen Länder, vorsah.[398]

Die finanzstarken Länder sahen jedoch aber auch, daß die Einheit der Länder, die bisher beim Länderfinanzausgleich bestand, nicht an der Ausgestaltung der Zahlertarifs scheitern sollte.[399] Hamburg unterstützte den Antrag Baden-Württembergs, da nach seiner Auffassung der gemeinsame Gesetzesantrag von Bayern und Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die Ländersteuergarantie von den Potsdamer Beschlüssen abwich.[400] Der Vorschlag von Baden-Württemberg hätte zu

---

[396] Von dieser Bemessungsgrundlage sollte ein einheitlicher Abschöpfungssatz in der Höhe errechnet werden, der zur Dotierung der Ausgleichszuweisungen erforderlich war. Falls die volle Heranziehung der Bemessungsgrundlage nicht ausreichen würde, sollte zunächst die Finanzkraft zwischen 101% und 110% des Länderdurchschnitts zu mehr als 70%, höchstens jedoch zu 80% abgeschöpft werden. Falls auch dieser Ansatz nicht ausreichen würde, sollte die Finanzkraft zwischen 100% und 101% des Länderdurchschnitts zu mehr als 15% höchstens jedoch zu 80% abgeschöpft werden. Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Antrag des Landes Baden-Württemberg zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, 23.3.1993, BR-Drs. 163/2/93

[397] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 177f.

[398] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 177f.

[399] Dazu der bayerische Finanzminister von Waldenfels: „*Meine Auslegung der zwischen den fünf strukturstarken Ländern in Potsdam gefundenen Tarifeinigung entspricht derjenigen des Kollegen Teufel. Es soll allerdings nicht verhehlt werden, daß der Gesetzesantrag, der dort von Seiten des Landes Hessen kursierte und der dann in der Erstfassung des Antrages der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen Eingang gefunden hat, im Hinblick auf die Ländersteuergarantie zusätzlich von Potsdam deutlich abwich.*“ Vgl. Rede von Waldenfels am 26. März 1993, Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Protokolle des deutschen Bundesrates, 654. Sitzung, S. 100ff.

[400] Dazu der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg Voscherau: „*Ich möchte jedenfalls namens der fünf strukturstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg, hier kenntlich machen, daß wir uns zeitgleich zum weiteren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens gemeinsam mit Herrn MP Biedenkopf zusammenfinden*

nicht unerheblichen finanziellen Verwerfungen für die finanzschwachen Länder geführt.[401]

Die Ländergemeinschaft beauftragte den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz Biedenkopf, mit den finanzstarken Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg eine einvernehmliche Einigung herbeizuführen.[402] Die Länder einigten sich schließlich darauf, Überschüsse im Bereich zwischen 100% und 101% zu 15%, zwischen 101% und 110% zu 66% und über 110% zu 80% heranzuziehen und diese Beträge mit einem Prozentsatz abzuschöpfen, der sicherstellt, daß die nach §10 Absatz 1 FAG ermittelten Ausgleichszuweisungen voll gedeckt waren.

Die neu gefaßte Ländersteuergarantie stellte darüber hinaus sicher, daß die nach dem Finanzausgleich verbleibende Fehlbeträge an der Ländersteuerkraft bis 95% des Länderdurchschnitts zur Hälfte (Bremer Klausel) und bis 100% des Länderdurchschnitts zu einem Viertel (Hamburger Klausel) ersetzt wurden (Neufassung des §10 III FAG).

Aus baden-württembergischer Sicht war damit eine gewisse nivellierende Vollabschöpfung der Finanzkraft über 110% beseitigt worden und den finanzstarken Ländern ein Anreiz belassen, da ihnen nach der Berechnung der Zuweisungen immerhin 20% der über 101% bzw. 110% liegenden Finanzkraft verbleiben würde.[403] Den finanzstarken Ländern, deren Finanzkraft maximal 101% der durchschnittlichen Finanzkraft erreichte, wurde ein maximaler Betrag von 15% abgeschöpft, oder anders gewendet: diesen Ländern verblieben 85% der überschüssigen Finanzkraft. Durch eine entsprechende Regelung wurde dabei sichergestellt, daß die Finanzkraftreihenfolge gewahrt blieb.[404]

***werden, um die restliche Ausarbeitung des Potsdamer Ergebnisses konsensual vorzunehmen.*"** Rede im Bundesrat am 26. März 1993, Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Protokolle des deutschen Bundesrates, 654. Sitzung, S. 100ff.

[401] Vgl. Finanzielle Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. nach dem Vorschlag von Bayern und Nordrhein-Westfalen (BR-Drs. 163/93) im Vergleich zum Vorschlag von Baden-Württemberg, Anhang 30

[402] Falls es zu keiner Einigung kommen sollte, wäre eine Sondersitzung der Regierungschefs und Finanzminister der betroffenen Länder erforderlich gewesen. Vgl. Ergebnisprotokoll der Kaminrunde der Ministerpräsidenten in der Landesvertretung Berlin, 25.3.1993; wurde am 31. März von der Staatskanzlei Sachsen an die MPK-Referenten der Länder verschickt.

[403] Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455

[404] Einfügung eines neuen §10 IV FAG

3. Der Gesetzesentwurf und seine Bewertung

3.1 Die Umsetzung des Gesetzesentwurfs zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Die Länder hatten erreicht, daß der Bund von seinem ursprünglichen Nachforderungskatalog abrückte, um die Verhandlungsergebnisse der Klausurgespräche vom 11. bis 13. März 1993 nicht zu gefährden. Für die Länder hätte die Annahme der nachträglichen Forderungen zu finanziellen Einbußen gegenüber der Verhandlungsgrundlage, dem Gesetzesentwurf der Länder (BR-Drs. 163/93), geführt. Während die finanzstarken Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg mit 47 DM/Einwohner und Hessen mit 48 DM/Einwohner sowie die neuen Länder[405] noch unterdurchschnittliche Verluste aufwiesen[406], hätten die restlichen Bundesländer überdurchschnittliche Verluste erlitten.[407] (siehe Schaubild 3) Die Länder demonstrierten auch in dieser Nachverhandlungsphase Einigkeit und lehnten die Forderungen geschlossen ab.[408]

Baden-Württemberg blieb es überlassen, die gravierendsten Elemente der Übernivellierung des alten Finanzausgleichs in der gemeinsamen Verhandlung mit den finanzstarken Ländern zu verbessern.[409] Dennoch blieben die Reformen weit hinter den ursprünglichen Forderungen von Baden-Württemberg zurück, weil sie zu weiteren finanziellen Verwerfungen - gerade für die finanzschwachen Länder -

---

[405] Sachsen (-20 DM/Einwohner), Sachsen-Anhalt (-51 DM/Einwohner), Thüringen (-54 DM/Einwohner), Brandenburg (-54 DM/Einwohner), Berlin (-100 DM/Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (-53 DM/Einwohner). Vgl. Ergebnistableau zu den finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 19. April 1993, Anlage eines Vermerks der Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, J. Schwarzer, 23. April 1993

[406] Der durchschnittliche Verlust der Länder beläuft sich auf 56 DM/Einwohner. Vgl. Ergebnistableau zu den finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 19. April 1993, Anlage eines Vermerks der Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, J. Schwarzer, 23. April 1993

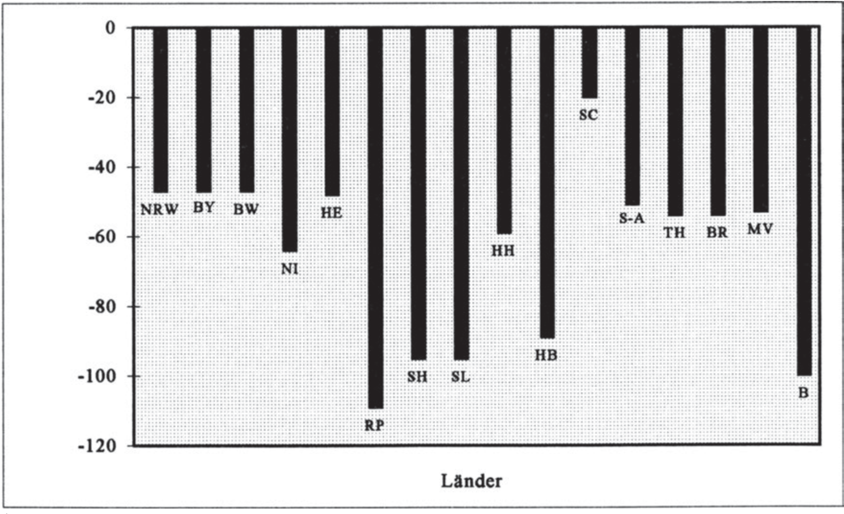
[407] Saarland (-95 DM/Einwohner), Schleswig-Holstein (-9 DM/Einwohner), Hamburg (-59 DM/Einwohner), Rheinland-Pfalz (-109 DM/Einwohner), Niedersachsen (-64 DM/Einwohner) und Bremen (-89 DM/Einwohner). Vgl. Ergebnistableau zu den finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 19. April 1993, Anlage eines Vermerks der Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, J. Schwarzer, 23. April 1993

[408] Auch das finanzstarke Hessen lehnte den Forderungskatalog des Bundes ab, weil die höhere Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft - bspw. von 50% auf 75% - die finanzstarken Länder, mit Ausnahme von Bremen betroffen hätte. Hessen wäre mit einer Summe von 600 Mio. DM (20%) aufgekommen. Vgl. Vermerk des hessischen Finanzstaatssekretärs Geske zu Einsparvolumen und Neuordnung des Länderfinanzausgleichs nach dem Solidarpakt, 43/93 - Fb, 8. April 1993

[409] Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455

geführt hätten. Die Ausgestaltung des horizontalen Ausgleichstarifs stellte einen Kompromiß der finanzstarken Länder dar, der v.a. von den bisher ausgleichsfreien Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hamburg geprägt wurde. Sie setzte die maximale Abschöpfungsquote mit 15% in der bisherigen toten Zone zwischen 100% und 101% sehr niedrig an.

Schaubild 3: Finanzielle Auswirkungen des Nachforderungsvorschlags des Bundesfinanzministeriums gegenüber dem Gesetzesentwurf der Länder (BR-Drs. 163/93) in DM je Einwohner



Quelle: Ergebnistableau zu den finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 19. April 1993, Anlage eines Vermerks der Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, J. Schwarzer, 23. April 1993

Dem erreichten Einigungsvorschlag stimmten letztendlich alle Länder zu. Baden-Württemberg, das diese Einigung als Erfolg ansah, zog danach seine Verfassungsklage vor dem Bundesverfassungsgericht zurück.[410]

Die Bundesregierung hatte ihren Gesetzesentwurf zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs am 20. April 1993 - noch vor der abschließenden Einigung zwischen Bund und Ländern - in den Bundestag eingebracht.[411] Auch

[410] Vgl. B. Bueble, 1993, a.a.O., S. 455; R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 290 der die Aufgabe der bisherigen Position von Baden-Württemberg kritisiert.

[411] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit

der Bundesrat legte seinen Gesetzesentwurf vor,[412] der durch ein Änderungsgesetz über die finanzielle Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit[413] und durch ein Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost[414] ergänzt wurde.

Nach der Einigung zwischen Bund und Ländern über die offenen Fragen der Belastungsverteilung verabschiedete der Bundestag am 27. Mai in der 2. und 3. Lesung das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) mit den Änderungen.[415] Der Bundesrat stimmte dem entsprechend gefaßten Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages am 28. Mai 1993 zu.[416]

---

der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, BT-Drs. 12/4748, 20.4.1993

[412] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, BT-Drs. 12/4750, 20.4.1993

[413] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Fonds Deutsche Einheit, BT-Drs. 12/4751, 20.4.1993. Der Gesetzesentwurf sah die Verstetigung der Finanzausstattung der neuen Länder für die verbleibende Übergangsphase bis 1995 vor. Danach sollte der Fonds Deutsche Einheit um 3,705 Mrd. DM (1993) und um 10,7 Mrd. DM (1994) aufgestockt werden.

[414] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost), BT-Drs. 12/4752, 20.4.1993. Der Gesetzesentwurf sah zusätzliche Finanzhilfen für die neuen Länder für bedeutsame Investitionen vor. Danach sollte der Bund ab 1995 für eine Dauer von 15 Jahren jährliche Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG in der Höhe von 6,6 Mrd. DM gewähren. Die neuen Länder und Berlin sollten im gleichen Zeitraum in Höhe der vorgesehenen Komplementärfinanzierung (10%) belastet werden.

[415] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zum Entwurf des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), Drucksachen 12/4401, 12/4748, 12/4801), BT-Drs. 12/5038; Änderungsantrag BT-Drs. 12/5051

[416] Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), BR-Drs. 350/93 und BR-Drs. 350/93(2)

Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms mit der Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde am 23. Juni 1993 im Bundesgesetzblatt[417] verkündet.

3.2 Schlußbemerkung - Versuch eines polit-ökonomischen Erklärungsansatzes

Der Verhandlungsprozeß zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wurde im wesentlichen durch polit-ökonomische Verhaltensweisen und Mechanismen geprägt. Die Dokumentation des Verhandlungsablaufs hat dabei deutlich aufgezeigt, wie die informelle Koordinierung auf der Arbeits- und der politischen Ebene der Länder zu einem gemeinsamen Länderstandpunkt führte.

Der Entscheidungsprozeß der Länder orientierte sich an den von Bund und einzelnen Ländern vorgelegten Modellen. In einem polit-ökonomischen Erklärungsansatz wird daher untersucht, ob bei der Entscheidungsfindung zu einem gemeinsamen Länderstandpunkt von einem an rationalen Kriterien orientierten Entscheidungsprozeß ausgegangen werden kann.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich weist verschiedene Gestaltungsparameter auf, die in den vergangenen Jahren meist von machtpolitischen Verhältnissen in Bundesrat und Bundestag diktiert wurden:[418] den Verteilungssatz der Umsatzsteuer zwischen Bund und Länder (vertikaler Einnahmenausgleich), die Abschöpfungsquote der Ausgleichszuweisungen zwischen den Ländern (horizontaler Länderfinanzausgleich i.e.S.) und die Verteilungsquote zusätzlicher Ergänzungszuweisungen des Bundes (vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung). Diese Gestaltungsparameter legen die distributionspolitische Ausrichtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern fest. Während der erste und der dritte Parameter die Verteilung der Finanzzuweisungen zwischen Bund und Ländern festlegen, regelt der zweite Parameter die Verteilung der Finanzzuweisungen zwischen den Ländern.

Die vorgelegten Modelle von Bund und Ländern werden daher unter dem Gesichtspunkt der politischen und der ökonomischen Mehrheitsfähigkeit untersucht. Dabei sollen anhand von Berechnungen der über- und unterdurchschnittlichen

[417] Vgl. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil I, Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKP; P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 334

[418] Vgl. R. Peffekoven, Reform muß neuen Ländern ab 1995 eine bessere Finanzausstattung sichern, in: Handelsblatt 27./28. November 1992

Belastung der einzelnen Länder aufgrund der verschiedenen Modellvorschläge der finanzschwachen und der finanzstarken Länder[419] und des Thesenpapiers des Bundes mögliche verteilungspolitische Mehrheiten abgeleitet werden. Die Berechnungen zu dem bestehenden Finanzausgleichsmodell, hier: status-quo-Modell dienen zur Kontrolle.[420]

Die Modellvorschläge der finanzstarken Länder Hessen und Baden-Württemberg führen für die finanzschwachen Länder zu überdurchschnittlichen Belastungen pro Einwohner. So würde das Modell von Baden-Württemberg für das Saarland zu einer Belastung pro Einwohner führen, die um das 1,81-fache über dem Länderdurchschnittswert liegt.[421] Ähnliches ist auch für Bremen (2,31%), Hamburg (1,51%), Schleswig-Holstein (1,14%) und Niedersachsen (1,23%) festzustellen. Selbst Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg würden mit dem 1,17-fachen bzw. 1,03-fachen Wert eine überdurchschnittliche Belastung/Einwohner aufweisen. Anders dagegen beim Modell von Hessen: Dort weisen die finanzstarken Länder Nordrhein-Westfalen (0,729%), Hamburg (0,75%), Bayern (0,654%), Baden-Württemberg (1,01%) und Hessen (1,03%) unterdurchschnittliche bis durchschnittliche Belastungen auf.

Die Überprüfung der Modelle der finanzschwachen Länder Bremen und Saarland führen zu anderen Ergebnissen. Nach dem Bremer Modell werden alle finanzschwachen Länder, wie Niedersachsen (0,26%), Rheinland-Pfalz (0,15%), das Saarland (0,81%), Bremen (0,82%) und Schleswig-Holstein (0,21%) unterdurchschnittlich belastet. Selbst die bisher ausgleichsfreien Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern weisen mit 1,14% bzw. 1,01% leicht überdurchschnittliche Belastungen auf. Die finanzstarken Länder Hessen (1,47%) und Baden-Württemberg (1,51%) pro Einwohner würden nach dem Bremer Modell eine überdurchschnittliche Belastung pro Einwohner aufweisen. Für das Saarland-Modell lassen sich vergleichbare Ergebnisse ableiten. Lediglich die Belastungs- und Entlastungsquoten fallen etwas höher bzw. niedriger aus als beim Modell von Bremen.

Das Bundesmodell führt im Vergleich zu den Ländermodellen zu erstaunlichen Ergebnissen: Bis auf die Sanierungsländer Saarland (1,34%) und Bremen (1,82%) und den Stadtstaat Hamburg (1,49%) würden die anderen finanzstarken und finanzschwachen Länder durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Belastungen aufweisen. Die Untersuchungsergebnisse bestätigen damit noch einmal, daß das

[419] Bei dieser Betrachtung wird das Modell von Rheinland-Pfalz ausgespart, weil keine für die Berechnung erforderlichen Daten vorlagen.
[420] Vgl. Über- bzw. unterdurchschnittliche Belastungen der einzelnen Länder nach den Modellvorschlägen von Bund und Ländern in vH., Anhang 22
[421] Vgl. Über- bzw. unterdurchschnittliche Belastungen der einzelnen Länder nach den Modellvorschlägen von Bund und Ländern in vH., Anhang 22

Bundesmodell eine für die Sanierungsländer zu einseitige Belastung ergeben hätte.

Das bayerische Modell führte wie auch das Modell von Bremen zu unterdurchschnittlichen Belastungen bei allen finanzschwachen Ländern - bis auf das Saarland (1,6%) - und den bisher ausgleichsfreien Ländern. Neben dem Saarland wiesen lediglich Baden-Württemberg (1,43%) und Hessen (1,45%) als bisherige Zahlerländer überdurchschnittliche Belastungen auf. Die berechneten Daten zeigen jedoch, daß die Belastungswerte des bayerischen Modells dem bisherigen Finanzausgleichsmodell am nächsten kommen. Der Entwurf des Landes Bayern bot die geringste Reformperspektive. Der Finanzausgleich sollte unter der Einbeziehung der neuen Länder unverändert fortgeführt werden. Damit bedurfte das bayerische Modell - anders als die Vorschläge der anderen Länder - keiner Verfassungsänderung. Das Aussparen von detaillierten Reformvorschlägen zum Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Bundesergänzungszuweisungen boten jedoch Anreize zu einer möglichen Kompromißfindung.

Die Auswirkungen der Modellvorschläge der Länder und des Bundes waren fast identisch. Gegenüber dem Länderdurchschnitt wurden die neuen Länder - bis auf Berlin - geringfügig bessergestellt. Das mögliche Verhalten der neuen Länder hinsichtlich eines Modellvorschlages war demnach indifferent.

Die Übertragung der verteilungspolitischen Effekte auf den politischen Entscheidungsprozeß der Länder im Bundesrat untersucht nun in einem zweiten Schritt, welches Modell die größten Chancen hätte, mit Mehrheit angenommen zu werden. Dabei werden zuerst die Abweichungen der in Anhang 22 berechneten durchschnittlichen Belastungen vom eigentlichen Durchschnittswert aller Länder (hier: 1,0%) berechnet und mit den jeweiligen Stimmen der Länder im Bundesrat gewichtet.[422]

Die Berechnungen dieses polit-ökonomischen Modells ergeben für die alten Länder (-4,99%) und die neuen Länder (-5,09%) eine deutliche Präferenz für das Modell von Bremen, gefolgt vom Modellvorschlag des Saarlandes mit einem Wert von -4,22% für die alten Länder und von -4,35% für die neuen Länder.[423]

Die Modellvorschläge der finanzstarken Länder Baden-Württemberg und Hessen weisen mit einem Wert von 5,7%/5,61% bzw. 8,38%/8,3% die geringste Präfe-

[422] Die Länder verfügten 1992/1993 im Bundesrat über 68 Stimmen. Davon entfallen jeweils sechs Stimmen auf Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen, jeweils vier Stimmen auf Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein sowie jeweils drei Stimmen auf Bremen, Saarland, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern.

[423] Vgl. Gewichtete Stimmenanteile der Modellvorschläge von Bund und Ländern - ein polit-ökonomisches Modell, Anhang 23

renz bei einer Mehrheitsentscheidung auf. Auch das Bundesmodell dürfte nach diesen Berechnungen keine ausreichende Mehrheit im Bundesrat finden, da die Werte mit 2,43% bzw. 2,31% deutlich über den vergleichbaren Werten der Modelle der finanzschwachen Ländern liegen.

Der bayerische Reformvorschlag weist - wie auch das status-quo-Modell - mit -1,67% bzw. -1,75% einen relativ günstigen gewichteten Stimmenanteil auf. Im Vergleich zu den anderen Reformvorschlägen der Länder Saarland und Bremen hat das Modell jedoch den Vorteil, daß es keiner verfassungsändernden Mehrheit bedarf. Daher war dieses Modell der erstbeste Lösungsvorschlag der Länderebene, der von der Mehrheit der Länder unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten präferiert werden würde.

VIERTES KAPITEL

WÜRDIGUNG DER NEUREGELUNG DES BUNDES-STAATLICHEN FINANZAUSGLEICHS 1995 AUS ALLOKATIONSTHEORETISCHER SICHT

I. VORBEMERKUNG

Das letzte Hauptkapitel dieser Arbeit würdigt die 1995 umgesetzte Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleich unter allokationstheoretischen Gesichtspunkten.

Dabei bedient sich der Verfasser eines computergesteuerten Finanzausgleichsmodells, um die einzelnen Stufen des horizontalen Finanzausgleichs zu analysieren.[1] Die finanz- und rechtswissenschaftliche Literatur hat in zahlreichen Beiträgen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem bereits Stellung bezogen.[2] Dies hat sich im Vorfeld der Klagen von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht noch weiter verstärkt.[3]

---

[1] Das Finanzausgleichsmodell ist in Excel 5.0 programmiert. Der Aufbau des Finanzausgleichsmodells orientiert sich am Modell des Bundesfinanzministeriums.

[2] Vgl. M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, a.a.O., Kurzfassung abgedruckt in: Ifo-Schnelldienst, 3/94, S. 3-11; U. Häde, Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, 1996, Tübingen; R. Peffekoven, Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte zur Konjunkturpolitik, 41, 1993, S. 11-27; ders., 1994, a.a.O., S. 281-311; P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 331-357; ders., 1995, a.a.O., S. 978-984; R. Wendt, 1996, a.a.O., S.16-33; St. Homburg, 1994, a.a.O., S. 312-330; ders., 1996/7, a.a.O., S. 336-339; ders., 1996, *(Vorabexemplar des Verfassers),* a.a.O.; C. Esser, Der neue Länderfinanzausgleich, Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: Wirtschaftsdienst, 1994/7, S. 358-364; K.-D. Henke u.a., Intergovernmental Fiscal Relations After German Unification: Problems and Solutions, in: P.J.J. Welfens, Economic Aspects of German Unification, Expectations, Transition, Dynamics and International Perspectices, 1996, S. 99-133;

[3] Antrag des Landes Hessen auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, Einbringung durch den Prozeßbevollmächtigten des Landes Hessen Prof. Dr. Heun am 5. Januar 1999; Antrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg auf Normenkontrolle, a.a.O., 1998; Antrag der Regierung des Landes Bayern auf Normenkontrolle, 1998, a.a.O.; R. Peffekoven, a.a.O., 1998a; R. Peffekoven, a.a.O., 1998b, S. 71ff; Bertelsmann-Stiftung u.a., a.a.O., 1998; Auf dem Weg zu einem effizienteren Staat: Reform der föderalen Finanzbeziehungen, in: OECD-Wirtschaftsberichte 1997-1998 für Deutschland, 1998, S. 80-111; FöderalismusGerechte Finanzpolitik - mehr Selbständigkeit und klare Verantwortung, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Symmetrische Finanzpolitik 2010 - Reformen: National entscheiden und international mitgestalten, S. 25-30, August 1998; H. W. Arndt, a.a.O., 1997; B. Huber, K.

Von wissenschaftlichem Interesse ist aber auch die Ausgestaltung der Sanierungshilfen für die Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland. Bisher gibt es nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen zu den Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen der Haushaltsnotlageländer. Mit dem ablaufenden Finanzausgleichsjahr 1998 endet der in den Solidarpaktverhandlungen festgelegte Sanierungszeitraum von fünf Jahren. Erste Gespräche zur Fortführung der Sanierungshilfen haben schon stattgefunden.[4]

In einer theoretischen und empirischen Analyse wird die Effizienz der Bundesergänzungszuweisungen als Instrument zum Abbau der Haushaltsnotlage untersucht. Die empirische Überprüfung der Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland wird um einige wenige alte Länder und die neuen Länder erweitert. Anhand des Wachstumsmodells von Domar wird die langfristige Entwicklung bestimmter finanzpolitischer Kennziffern dieser Länder untersucht. Dabei wird analysiert, ob für diese Länder langfristig eine ähnliche Haushaltsnotlagesituation vorliegen könnte.

Lichtblau, a.a.O., 1998, S. 1ff.; dies., Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, 1998, Heft 3, 78. Jg, S. 142-147; B. Huber, a.a.O., 1998, S. 242-256; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1997/98, Ziffer 339ff; Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 7, 1998, S. 133ff.;.; H. W. Arndt, a.a.O., 1998, S. 71ff.; E. Huber, a.a.O., 1998, S. 71ff.; E. Teufel, a.a.O., 1997; A. Ottnad, E. Linnartz, a.a.O., 1997; Modell eines neuen Finanzausgleichs; Gemeinsames Schreiben der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg und Bayern am 12. März 1998

[4] Der Finanzplanungsrat hat in seiner 85. Sitzung am 25. Juni 1997 einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Fortgang der Haushaltssanierung von Bremen und des Saarlandes eingesetzt. Als Mitglieder wurden neben den Vertretern des Bundes und der Länder Bremen und Saarland Vertreter der Länder Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen bestimmt. Nachdem die Arbeitsgruppe am 3.9.1997, 8.10.1997, 12.11.1997, 14.1.1997 und am 4.2.1998 getagt hat, wurde am 11. Februar 1998 der Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsguppe vorgelegt. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe *„Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und Saarland"*, 11. Februar 1998

II. VERTIKALER EINNAHMENAUSGLEICH UNTER ALLOKATIONSTHEORETISCHEN GESICHTSPUNKTEN

1. Die Aufgaben- und Ausgabenkompetenz der Länder nach der Reform

Die geltende Finanzverfassung weist bei der Aufgaben-, Ausgaben- und der Einnahmenverteilung Verstöße gegen die wichtigsten Allokationskriterien der Autonomie, der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz auf.[5]

Der Lastenverteilungsgrundsatz zwischen Bund und Ländern nach Artikel 104a Absatz 1 GG wird durch die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und b GG, die Geldleistungsgesetze nach Artikel 104a Absatz 3 GG, die Bundesauftragsverwaltungsverwaltung nach Artikel 104a Absatz 3 GG und die Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG durchbrochen. Der Bund erläßt gesetzliche Regelungen, die eine Ausgabenverpflichtung der nachgeordneten Ebene nach sich ziehen. Diese Formen der Mischfinanzierung verletzen das Prinzip der Konnexität, da die Ausgabenverantwortung der Aufgabenkompetenz nicht folgt.

Die Länderebene lehnte die Rückgewinnung von Kompetenzen in *„ureigenen"* Bereichen ab, wie bspw. dem Öffentlichen Personennahverkehr, dem Schienenpersonennahverkehr und dem kommunalen Straßenbau.[6] Der Bund finanziert in diesem Zusammenhang Infrastrukturaufgaben, die eindeutig bei nachgeordneten Gebietskörperschaften angesiedelt sind. Dabei hatte der Bund die Mitfinanzierung beim Schienenpersonennahverkehr, beim öffentlichen Personennahverkehr und beim kommunalen Straßenbau von insgesamt 14 Mrd. DM in die Verhandlungen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm eingebracht. Die Länder lehnten dieses Ansinnen jedoch ab.

Damit wiederholte sich eine längst bekannte Situation: Die Länder pochen auf die Stärkung des Föderalismus, ohne die finanziellen Konsequenzen eines Zurückdrängens des zentralstaatlichen Einflusses zu tragen.[7] Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung verschiebt sich damit weiter in Richtung Bund und zwar mit der Zustimmung der Länder - wie in den vergangenen Jahren zuvor.[8]

---

[5] Vgl. Ch. B. Blankart, Die Schwäche der Finanzverfassung, in: Handelsblatt, 21.3.1996; ders., 1995, a.a.O., S. 453ff.; M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, a.a.O., S. 132ff.; R. Peffekoven, 1993, a.a.O., S. 15ff.

[6] Die Kommunen betrachten die Aufgaben beim kommunalen Straßenbau, wie bspw. den aufwendigen Rückbau von Straßen als *„ureigene"* Aufgabe.

[7] Vgl. M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, a.a.O., S. 133

[8] Vgl. Rede von Bundespräsident R. Herzog zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtags von Nordrhein-Westfalen und zum Föderalismus in Deutschland, Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung am 2. Oktober 1996

Dabei bietet die Grundgesetzänderung vom 27. Oktober 1994 den Ländern durchaus neue Gestaltungsmöglichkeiten. Das Gesetzgebungsrecht des Bundes bei der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 72 GG wurde mit der Verfassungsänderung am 27. Oktober 1994 modifiziert. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes greift danach nur noch, soweit es zur Herstellung gleichwertiger und nicht mehr einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Diese Verfassungsregelung eröffnet zumindest den Ländern die Möglichkeit, Kompetenzen zurückzuholen. Bayern hat zwischenzeitlich eine Initiative dazu angekündigt.[9]

Gleichzeitig wird damit aber auch die Autonomie der Länder untergraben. Der Bund nutzt die Instrumente der Mischfinanzierung wie bspw. die Gemeinschaftsaufgaben nicht nur für die Beteiligung an der Finanzierung, sondern auch für sein aktives Mitwirken an der Rahmenplanung für Hochschulbau, Städtebau oder Küstenschutz. Dies trifft auch auf die Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG zu, deren Zweckbindung die Haushaltsautonomie der Länder verringert. Die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums stellt dabei immer eine Generalklausel für den Bund dar, um auf die Länder- wie auch die Kommunalinvestitionen einzuwirken.[10] Gerade die zweckgebundenen Finanzhilfen für die neuen Länder im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes *„Aufbau Ost"* ab 1995[11] führen zu einem Einschnitt in die Autonomie der neuen Länder über einen längeren Zeitraum hinweg.

Ein besonderes Beispiel für das Auseinanderfallen der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung liefert die Regelung des Bundessozialhilfegesetzes nach Artikel 104a Absatz 3 GG. Der Bund hat die Vermischung der Verantwortlichkeiten gerade in den vergangenen Jahren genutzt, um die Ausgabenverantwortung auf die unterste Ebene der Kommunen abzuwälzen.[12] Den Kommunen werden damit zusätzliche finanzielle Lasten aufgebürdet, weil sie die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz haben. Dieser Verstoß gegen das Prinzip der institutionellen Symmetrie, der schon Ende der 80er Jahre im Rahmen der Albrecht-Initiative Ge-

[9] Bayern möchte sich über die Öffnungsklausel des Artikel 125a Absatz 2 GG die Gesetzgebungskompetenz für den Hochschulbereich, für die Grundlagenforschung bspw. in der Bio- und Gentechnik und für die Krankenhausfinanzierung zurückholen. Vgl. Rede des bayerischen Ministerpräsidenten E. Stoiber, Föderalismus durch Wettbewerb stärken - Kompetenzen für Bayern zurückholen, 28. November 1996; Bayern will Freiräume nutzen, in: FAZ; 29.11.1996

[10] Vgl. K.D. Henke, G.F. Schuppert, 1993, a.a.O., S. 62ff.

[11] Im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost fließen seit 1995 für die Dauer von 10 Jahren zweckgebundene Mittel von jährlich 6,6 Mrd. DM. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997, S. 137

[12] Vgl. u.a. das 1. und 2. Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm der Bundesregierung, das mit der Begrenzung der finanziellen Leistungen für die Arbeitslosenhilfe die Ausgaben für die Sozialhilfe angehoben hat.

genstand der Diskussionen war, führt auch wieder in den 90er Jahren anläßlich einer ansteigenden und strukturell bedingten Arbeitslosigkeit zu verstärkter Kritik.[13] Sinnvoller wäre es, eine Konnexität zwischen Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz herzustellen. Nur so ließe sich nach dem Veranlassungsprinzip eine Konnexität zwischen den Aufgaben und den Ausgaben erreichen. Dazu bedarf es jedoch einer generellen Änderung des Artikels 104a Absatz 1 GG, der die Lastenverteilung nach dem Veranlassungsprinzip regelt.[14]

2. Die Steuereinnahmen- und Steuerertragshoheit der föderalen Gliedstaaten

Die Bundesländer haben mit der vertikalen Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen, der Ausgabenlasten und der Steuerertragsverteilung nur noch marginale selbständige Bestimmungsmöglichkeiten über Ausgaben und Einnahmen. Dies wird auch deutlich, wenn die Verteilung der kassenmäßigen Steuereinnahmen näher betrachtet wird. Der Anteil der Ländersteuern am gesamten Steueraufkommen fällt mit einem Anteil von 4,4% (1997) verhältnismäßig gering aus. Der Anteil der Bundessteuern mit 17,8% (1997) und der Gemeindesteuern mit 8,2% (1997) ist wesentlich höher.[15] Der Bund hat gerade in den letzten Jahren von seiner Steuergesetzgebungs- und ertragshoheit durch die wiederholte Erhebung des Solidaritätszuschlags Gebrauch gemacht. Die Kommunen dagegen haben seit 1963 (12,6%) einen Rückgang ihres Steueranteils am Gesamtaufkommen zu verzeichnen. Dieser beläuft sich für 1997 auf 8,2%.

Die ohnehin eingeschränkte Steuereinnahmenautonomie der Länder wurde mit der Abschaffung der Vermögensteuer ab 1997 noch weiter verringert.[16] Eine ähnliche Entwicklung erlitt die kommunale Ebene mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer. Gerade aus allokationstheoretischer Sicht ist es nicht wünschenswert, wenn eine Kompensation durch den möglichen Wegfall der Gewerbekapitalsteuer über eine entsprechende Beteiligung an der Umsatzsteuer erfolgt und nicht über die Einräumung eines Hebesatzrechts zur Einkommen- und Körper-

---

[13] Bundespräsident R. Herzog führte dazu aus: *„Auf Dauer kann es, wie ich auch heute noch meine, nicht angehen, daß in vielen Fällen der Bund anschafft, die Länder und Kommunen aber zahlen.“* Vgl. Rede von Bundespräsident R. Herzog zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtags von Nordrhein-Westfalen und zum Föderalismus in Deutschland, Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung am 2. Oktober 1996; H. Scherf, Bürgermeister des Stadtstaates Bremen, in: Wirtschaftswoche, 16. Mai 1996

[14] Vgl. K.D. Henke, G.F. Schuppert, 1993, a.a.O., S. 63

[15] Vgl. Anteil der Gemeinschafts-, der Bundes-, der Länder- und der Gemeindesteuern am gesamten Steueraufkommen von 1963-1997 in %. Anhang 31

[16] Vgl. Schleußer will den Ländern die Vermögensteuer retten, in: FAZ, 15.4.1996; Neuer-Vermögensteuer-Vorstoß, in: FAZ, 29.10.1996

schaftsteuer.[17] Das vom Parlamentarischen Rat vorgesehene Trennsystem wird damit mehr und mehr zu einem richtigen Verbundsystem: Die Gemeinschaftssteuern aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer betrugen 1997 rd. 70% des gesamten Steueraufkommens. Der Anteil der Länder- und der Kommunalsteuern verläuft daher nur noch im Marginalbereich.[18]

Eine Finanzverfassung, die die Gesetzgebungshoheit aus Gründen des einheitlichen Steuerrechts dem Bund überträgt und die marginale Steuerertragshoheit bei den nachfolgenden föderalen Ebenen beläßt, führt zu Fehllenkungen. Es werden nicht die öffentlichen Leistungen zur Verfügung gestellt, nach denen ein dringender Bedarf besteht.[19] Die Gebietskörperschaften können de facto nicht mehr die Kosten ihrer Beschlüsse tragen, weil die Steuereinnahmen exogen durch die zentrale Gesetzgebung bestimmt werden. Das Verbundsystem beraubt Bund, Länder und Gemeinden ihrer Möglichkeit, das Aufkommen an den Finanzbedarf anzupassen. Die Steuern verlieren damit zusehends ihre Steuerungsfunktion, da Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler unterschiedlichen Ebenen angehören.[20]

Die Auswirkungen dieser *„institutionellen In-Kongruenz“*[21], die mit einer zunehmenden Zentralisierung einhergeht, führen zu negativen Anreizwirkungen, die gerade in den 90er Jahren verstärkt festzustellen sind: geringeres Sparen, höhere

---

[17] Vgl. Städtetag will Beteiligung am Umsatzsteuervolumen, in: Handelsblatt, 23.10.1996; K.H. Hansmeyer, H. Zimmermann, Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, 1991/7, S. 644; A. Boss, Für eine kommunale Einkommensteuer, in: FAZ, 16.12.1994. Im Gegensatz dazu St. Homburg, 1996, S. 339, der einer Gewährung des Hebesatzrechts zur Einkommen- und Körperschaftsteuer für die Kommunen kritisch gegenübersteht.

[18] Diese Entwicklung ist durchaus zu befürchten, da der Druck auf die Absenkung der Gewerbe- und der Gewerbeertragsteuer im Rahmen der Wettbewerbsfähigkeit zunimmt. Wie schon bei der Gewerbekapitalsteuer wird eine Beteiligung an der Umsatzsteuer als kompensatorisches Mittel diskutiert. Die Länderebene diskutiert mit dem Bund über die Abschaffung der KfZ-Steuer ab 2003 und deren Umlegung auf die Mineralölsteuer. Die Länder würden damit eine weitere Landessteuer verlieren. Das Aufkommen aus der Mineralölsteuer steht dem Bund zu. Die Länder wollen daher eine Beteiligung an der Mineralölsteuer, was der Bund ablehnt, oder eine Änderung der Einkommen- bzw. Umsatzsteuerverteilung. Vgl. Die Länder sollen bei der KfZ-Steuer zugreifen, in: FAZ, 26.2.1997; Die Zeit, 7.3.1997

[19] Vgl. K. Littmann, 1991, a.a.O., S 34ff.; St. Korioth, 1996, a.a.O., S. 339ff.

[20] Dies wird gerade bei der Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Wohnortprinzip und dem Betriebsstättenprinzip deutlich. Vgl. Ch. B. Blankart, 1995, a.a.O., S. 452ff.; ders., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München, 1994, v.a. 26. Kapitel: Finanzverfassung im Bundesstaat: Das Problem des fiskalischen Föderalismus.

[21] Die institutionelle Kongruenz erfüllt nach Blankart (1995) das Zusammenfallen von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern. Vgl. Ch. B. Blankart, 1995, a.a.O., S. 451ff.

Ausgaben, Anstieg der Verschuldung.[22] Die Überprüfung des empirischen Datenmaterials zeigt die Unzulänglichkeiten der vertikalen Einnahmenverteilung infolge der Durchbrechung des Allokationskriterien deutlich auf.

Die Staatsausgabenquote oder einfacher die Staatsquote weist seit 1989 einen Anstieg von 45,3% auf 49,6% in 1997 auf.[23] Die Staatsquote lag zu Beginn der 80er Jahre mit 50,0% schon einmal sehr hoch. Auch bei der Ausgabenquote der Gebietskörperschaften kann man seit 1989 einen Anstieg von 31,2% auf 35,5% (1993) feststellen. Erst in den letzten vier Jahren ist aufgrund des Konsolidierungsdrucks ein Rückgang auf 32,5% zu verzeichnen. Die fehlende Preislenkung der Steuereinnahmen führte v.a. in den 90er Jahren - im Zuge der deutschen Einheit - zu Finanzierungslücken, die über eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme ausgeglichen wurden.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften[24] einschließlich der Sondervermögen beträgt für 1997 insgesamt 2.284,1 Mrd. DM. Das Tempo der Verschuldung hat sich seit 1990 verstärkt. Damals lag die Verschuldung mit 1.053,5 Mrd. DM noch um die Hälfte unter dem Schuldenstand von 1997. Der Anteil des Bundes an der Gesamtverschuldung weist mit 53,0% (1997) einen relativ geringen Rückgang von ursprünglich 54,4% (1990) auf. Dies mag daran liegen, daß der Bund gerade in den vergangenen Jahren seine Refinanzierungsmöglichkeiten stärker genutzt hat. Die Wachstumsraten der Verschuldung des Bundes sind bis auf 1990, 1991 und 1993 niedriger als die der Länder. Die Länder haben in den vergangenen Jahren ständig ihre Neuverschuldung erhöht.[25] Mit Wachstumsraten von 10,4% (1992), 11,5% (1993), 8,5% (1994), 8,7% (1995) und 9,2% (1996) weisen sie Wachstumsraten auf, die nur geringfügig kleiner bis höher ausfallen als die vergleichbaren Wachstumsraten des Bundes. Selbst die Kommunen weisen in den vergangenen Jahren ein Verschuldungswachstum auf, das teilweise über denen der Länder oder des Bundes liegt, wie bspw. in 1996 mit 9,8% oder in 1991 mit 8,3%.

Die Kreditfinanzierungsquote, eine der aussagekräftigsten Haushaltsindikatoren, zeigt für Bund und Länder seit 1990 einen kräftigen Anstieg. Der Bund weist mit Zuwächsen von 12,3% (1990), 12,9% (1991) und 14,5% (1993) überdurch-

---

[22] Vgl. R. Wendt, 1996, a.a.O., S. S. 28ff.; Ch.B. Blankart, 1995, a.a.O., S. 451ff.; ders., Die Schwäche der Finanzverfassung, in: Handelsblatt, 21.3.1996; H. Grossekettler, Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39, 1994, S. 83ff.

[23] Vgl. Ausgaben des Staates und seiner Gebietskörperschaften von 1950-1997 in Mrd. DM, Anhang 32

[24] Vgl. Verlauf der Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sondervermögen von 1950 - 1997, Anhang 33

[25] Vgl. Zuwachs der Verschuldung bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie deren Anteile an der Gesamtverschuldung von 1950-1997, Anhang 34

schnittliche Kreditfinanzierungsquoten auf, die das Niveau der 80er Jahre erreichen.[26] Mit einer Quote von 17,2% erreichte der Bund im Jahr 1996 die bisher höchste relative Zunahme der Nettokreditaufnahme. Die Länder weisen seit 1990 einen Anstieg ihrer Kreditfinanzierungsquote auf. Diese hat sich im Zeitverlauf von 4,0% (1989) auf 8,5% (1997) verdoppelt.

III. KONSEQUENZEN DER ÖKONOMISCHEN UNZULÄNGLICHKEITEN DES BUNDESSTAATLICHEN FINANZAUSGLEICHS AUS DER SICHT DER THEORIE WACHSENDER STAATSAUSGABEN

1. Die Entwicklung der Staatstätigkeit nach den Wagnerschen Gesetzen

Die Finanzwissenschaft in Deutschland versuchte schon zu Beginn dieses Jahrhunderts, diesen schleichenden Zentralisierungsprozeß anhand der langfristigen Entwicklung der Staatstätigkeit in Gesetzesmäßigkeiten zu erklären und empirisch zu überprüfen. Gleichzeitig war mit der finanzwissenschaftlichen Analyse eine normative Wertediskussion über die zukünftige Bedeutung des Staates verbunden: entweder Wohlfahrtsstaat oder Leviathan-Staat.[27] Die Entwicklung der Staatstätigkeit war Anlaß verschiedener Veröffentlichungen, wobei die Wagnerschen Gesetze und das Popitz'sche Gesetz die bedeutendsten sind.

Der österreichische Kathedersozialist A. Wagner formulierte zum ersten Mal 1863 sein *„Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speziell der Staatstätigkeit“*[28], das er Ende des 19. Jahrhunderts mit dem oft zitierten *„Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit“* konkretisierte[29]. Für den Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft folgerte Wagner daraus das *„Gesetz der wachsenden Aus-*

---

[26] Vgl Ausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote der Gebietskörperschaften von 1950-1997 in Mrd. DM, Anhang 35

[27] Vgl. hierzu H. H. Francke, 1991, a.a.O., S. 3ff.; A. Hildebrandt, Politisch-Ökonomische Ursachen und ökonomisch-institutionelle Restriktionen der Entwicklung öffentlicher Finanzen - Ein Beitrag zur Theorie des Staatshaushalts, Europäische Hochschulschriften, Bd. 1744, Frankfurt usw., 1995, S. 9; G. Weinert, Öffentliche Defizite und Schulden in den großen Industrieländern seit den siebzigern Jahren, in: Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1996, 41, S. 129ff

[28] Vgl. A. Wagner, Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes mit besonderer Rücksicht auf den Ausgabe-Etat und die Staatsschuld, Wien, 1863, S. 4f; N. Andel, 1992, a.a.O., S. 185

[29] Vgl. A. Wagner, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Auflage, 1. Theil, Leipzig, 1892, S. 893ff, Das Gesetz lautet genauer: *„(Volkswirtschaftliches) Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speziell der Staatsthätigkeiten“*, ebenda, S. 895

dehnung des Finanzbedarfs"[30] sowohl des Staates als auch der Selbstverwaltungen.

A. Wagner begründete die Gesetzmäßigkeit einer langfristig anwachsenden Staatstätigkeit mit der These, derzufolge *„geschichtliche (zeitliche) und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen, daß bei fortschreitenden Culturvölkern....regelmäßig eine Ausdehnung der Staatsthätigkeiten und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Thätigkeiten erfolgt."*[31] In einer späteren Formulierung betonte Wagner, daß diese Gesetzmäßigkeit eine *„absolut und selbst relativ wachsende Ausdehnung der öffentlichen, besonders der staatlichen gemeinschaftlichen Organisationsform neben und statt der privatwirtschaftlichen"* bedeutet.[32] Nach seiner Auffassung werden die gesamte Staatstätigkeit wie auch die öffentlichen Finanzströme zunehmen. Die Gründe eines kontinuierlichen Wachstumsprozesses der Staatsausgaben sah Wagner in der wachsenden Aufgabenverantwortung. Der Staat konnte sich demnach nicht nur auf die traditionellen Tätigkeiten eines Rechtsstaates[33] beschränken, sondern wird aufgrund seiner Verantwortung immer mehr Aufgaben auf dem Gebiet der *„Cultur- und Wohlfahrtszwecke"* übernehmen.[34]

Der schleichende Prozeß einer zunehmenden Zentralisierung der Aufgabenverantwortung läßt sich anhand spezifischer Ausgabenindikaktoren abbilden. Die Finanzwissenschaft bedient sich Kennziffern, um eine zunehmende Zentralisierung des Staates zu quantifizieren. Das Ausgabenvolumen des Staates wird meist mit der (nominalen) Staatsquote gemessen.[35] Sie wird als ein Indikator gesehen, der

---

[30] A. Wagner, Finanzwissenschaft, 3. Auflage, 1.Theil, Leipzig und Heidelberg, 1883, S. 76

[31] A. Wagner, 1892, a.a.O., S. 893

[32] Vgl. A. Wagner, Der Staat in nationalökonomischer Sicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Auflage, Bd. 7, Jena 1911, S. 727-739, insbesondere S. 734; N. Andel, 1992, a.a.O., S. 186

[33] Die Konzentration des Staates auf diese Aufgabe schlägt sich nach Wagner in steigenden Ausgaben für die Verwaltung, die Polizei, das Heer, die Flotte und den Diplomatischen Dienst nieder. Vgl. A. Wagner, 1892, a.a.O., S. 885ff.

[34] Wagner erwähnt in diesem Zusammenhang eine überproportionale Ausdehnung der Staatstätigkeit für neue Aufgabenbereiche wie das Unterrichts-, Bildungs-, Gesundheits- und Fürsorgewesen. Vgl. A. Wagner, 1892, a.a.O., S. 885ff.

[35] Die Staatsausgaben werden üblicherweise in Relation zum Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen oder zum Bruttoinlandsprodukt ausgedrückt. Vgl. R. Peffekoven, 1990, a.a.O., S. 480ff.
Die Verwendung der Staatsquote als Maßgröße der staatlichen Aktivität wird in der Finanzwissenschaft sehr kritisch diskutiert. Dabei sei nur auf die unterschiedliche Dimension von Zähler und Nenner hingewiesen. Eine ausführliche Diskussion zu diesem Thema bietet: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit

zuverlässige Informationen über das Ausmaß finanzwirtschaftlicher Tätigkeit bietet. Zudem wird diese Größe als Zielvariable in der politischen Planung benutzt.

Das absolute Wachstum der Staatsausgaben in den wichtigsten industrialisierten Volkswirtschaften bestätigte zwar das Wagnersche Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit.[36] Die Gesetzesmäßigkeit eines wachsenden staatlichen Anteils konnte jedoch nur für begrenzte Zeiträume empirisch nachgewiesen werden.[37] Die langfristige Überprüfung des Wagnerschen Gesetzes fand weder für Deutschland noch für andere Industrienationen eine empirische Evidenz. Der relative Anteil steigt langfristig an, nicht jedoch kontinuierlich.[38]

Der von Wagner prognostizierte Übergang zum ausgabenintensiven Wohlfahrtsstaat, der insbesondere die Bedürfnisse der Bürger nach meritorisch öffentlichen

---

staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1976, Nr. 90, S. 849-862

[36] Vgl. A. Wagner, Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit, abgedruckt in: H.C. Recktenwald, Hrsg. Finanztheorie, Köln-Berlin 1970, S. 241ff.

[37] Eine schwache empirische Evidenz für das Wagnersche Gesetz findet R. Ram, Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Sectional Perspectives: Evidence from Real Data for 115 Countries, in: Review of Economics and Statistics, 69 (2), 1987, S. 197-204; für den Zeitraum von 1960 bis 1993 erhält B. Hayo, Testing Wagner's Law for Germany: An Exercise in Applied Time Series Analysis, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1996, Bd. 215/3, S. 328-343 empirische Evidenz für Deutschland, wie auch M. Nomura für Japan für den Zeitraum 1960-1991, vgl. M. Nomura, Wagner's Hypothesis and Displacement Effect in Japan, 1960-1991, in: Public Finance, 50 (1), 1995, S. 121-135

[38] Für Deutschland: Vgl. H.-C. Recktenwald, Föderalismus im säkularen Wandel - Erste Ergebnisse einer empirischen Analyse, in: W.A.S. Koch, H. G. Petersen (Hrsg.), Staat, Steuern und Finanzausgleich, Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel, Festschrift für H. Kolms zum 70. Geburtstag, Berlin, 1984, S. 281ff.; ders., Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. gänzlich neu bearbeitete Auflage, hrsg. von F. Neumark unter Mitwirkung von N. Andel und H. Haller, Bd. I, Tübingen 1977, S. 713ff.; ders. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: H. König (Hrsg.), Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 26, S. 199ff.;

Zur Ablehnung der Wagnerschen Gesetze für andere Staaten. Vgl. J. Asworth, Spurious in Mexico: A Comment on Wagner's Law, Public Finance, 49 (2), 1994, S. 282-286; B. Hayo, No further Evidence of Wagner's Law for Mexico, Public Finance, 1994, 49 (2), S. 287-294; V.N.R. Murthy, Wagners Law, Spurions in Mexico or Misspecification: A Reply, Public Finance, 49 (2), 1994, S. 295-303; für Schweden, M. Henrekson, Wagner's Law - A spurious Relationship?, in: Public Finance, 1993, 48 (2), S. 406-415

Gütern deckt, wird mit den vorliegenden Staats(ausgaben)quoten für die Bundesrepublik Deutschland aber auch für die anderen Länder bestätigt.[39]

Die Staatsquote in 1997 beträgt in Abgrenzung der Finanzstatistik 32,5% und in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 49,6%. Im zeitlichen Verlauf ist die Staats(ausgaben)quote demnach seit 1950 um mehr als das Doppelte angestiegen. Der Wachstumsverlauf der Staatsquote verlief dabei nicht kontinuierlich. Die langanhaltende Phase einer zunehmenden relativen Staatstätigkeit seit dem Ende des 2. Weltkrieges erreichte 1982 mit einer Staatsquote von 50,0% einen vorläufigen Höchststand. Der danach einsetzende Rückgang der relativen Staatstätigkeit auf 45,3% (1989) ging seit der Wiedervereinigung mit einem stetigen Anstieg auf 57,5% (1995) einher.[40]

Dabei fällt auf, daß auch die Quote der Transferausgaben stärker gestiegen ist als die Ausgabenquote.[41] Damit trifft auch der zweite Teil der Wagnerschen These zu, die eine Strukturveränderung der öffentlichen Ausgaben durch die Erhöhung der Sozialtransfers prognostizierte.

2. Empirische Evidenz für das Popitz'sche Gesetz in Deutschland?

2.1 Das Popitzsche Gesetz

Komplementär zum Wagnerschen Gesetz kann das im Jahre 1919 formulierte Gesetz von *der „Anziehungskraft des größten Etats"* von Popitz gesehen werden.[42] Während sich das Wagnersche Gesetz auf das Verhältnis des Staatssektors zur gesamten wirtschaftlichen Tätigkeit bezieht, zielt das Gesetz von J. Popitz auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Zentralstaat einerseits und den Gebietskörper-

[39] Die Finanzwissenschaft sieht in der Entwicklung der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik die These von Wagner als erwiesen an. Vgl. hier u.a. N. Andel, 1992, a.a.O., S. 187f.; H.G. Petersen, Finanzwissenschaft I, Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben, 2. Auflage 1990, S. 155ff.; W. Ehrlicher, 1994, S. 1ff.; H. Zimmermann, K.-D. Henke, 1994, a.a.O., S. 30ff.; H.-H. Francke, 1991, a.a.O., S. 8

[40] Vgl. Ausgaben des Staates und seiner Gebietskörperschaften von 1950-1997 in Mrd. DM, Anhang 32

[41] Die Prioritätenverschiebung in der Ausgabenstruktur zugunsten von Transferausgaben in den letzten beiden Jahrzehnten ist auch bei allen wichtigen OECD-Staaten u.a. USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Schweden und der Schweiz festzustellen. In manchen dieser Staaten wie Dänemark, Australien, Schweden oder Kanada sind die Transferausgaben um mehr als das Doppelte angestiegen. Vgl. P. Saunders, Rent Trends in the Size and Growth of Government in OECD Coutries, in: The Growth of the Public Sector - Theories and International Evidence, hrsg. von N. Gemmell, Aldershot/Brookfield: Edward Elgar, 1993, S. 17-33, hier speziell: S. 27 und S. 30

[42] Vgl. J. Popitz, 1927, a..O., S. 348f.

schaften (sprich: Länder und Gemeinden) andererseits. Der bekennende Zentralist Popitz sah durch die verminderte Finanzkraft bei den Gebietskörperschaften die Gefahr eines Rückgangs der finanziellen Mittel. Gerade beim Eintreten von unvorhergesehenen Ereignissen - wie z. B. Krieg, *„die starke Mittel erforderlich machen,...fehlt den Gliedstaaten die Elastizität, um die Mittel aufzubringen oder für diesen Zweck an anderen Stellen Ersparnisse bereitzustellen. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als sich auch hier wieder an den Zentralstaat zu wenden."*[43]

Während Wagner seine These auf die zunehmende Nachfrage nach meritorisch öffentlichen Gütern gründete, orientierte sich Popitz mehr an den politischen Entscheidungsmechanismen innerhalb des föderalen Systems.[44] Die Aufgaben- und Machtkonzentration auf der vertikalen Ebene im Popitz'schen Sinne war damit gleichzeitig Gradmesser der föderalen Struktur eines Staates.[45] Der Maßstab für die Verschiebung bzw. Anziehung der Zuständigkeit nach oben wird in den Staatsausgaben gesehen.

Die theoretischen Anforderungen des Fiskalföderalismus auf der vertikalen Ebene bilden den Ausgangspunkt der Überprüfung des Popitz'schen Gesetzes. Die Verteilung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf der vertikalen Ebene richtet sich entsprechend der Theorie des Fiskalföderalismus nach den Prinzipien der Autonomie, der fiskalischen Äquivalenz und der Konnexität (institutionelle Symmetrie). Die Geltung dieser Prinzipien käme dem Idealfall föderalistischer Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gleich: Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler fallen zusammen. Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in den Gebietskörperschaften würde den Präferenzen der Bürger entsprechen. Die Einnahmen der Gliedkörperschaften würden zur Deckung der damit verbundenen Ausgaben herangezogen.[46]

Popitz konstatierte eine zunehmende Durchbrechung der Aufgabenabgrenzung, weil der Zentralstaat mit der finanziellen Beteiligung *„stärker in die sachliche*

---

[43] Vgl. J. Popitz, 1927, a.a.O., S. 348

[44] Die politische Dominanz des Zentralstaates war für Popitz gleichbedeutend mit der zunehmenden Aufgabenverantwortung des Staates. Vgl. H.-H. Francke, 1991, a.a.O., S. 6; H. C. Recktenwald, 1984, a.a.O., S. 285f.

[45] Vgl. H.C. Recktenwald, 1984, a.a.O., S. 281; K. Littmann, 1977, a.a.O., S. 349ff.; H. Zimmermann, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark, Bd. IV, 3. Auflage, Tübingen, 1983, S. 37ff.

[46] Dieses Prinzip der Ausreichendheit der Finanzierungsmittel ist für die Berechnung der Dekkungsquoten bei der Festlegung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern entscheidend. Vgl. M. Hummel, W. Nierhaus, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 54, 1994, S. 4f.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium, 1995, a.a.O., S. 4ff.

Aufgabe hineingezogen“[47] wird. Die Bereitstellung öffentlicher Güter entspricht damit nicht mehr der Präferenz der Bürger. Folglich kann es zu einer Durchbrechung der institutionellen Symmetrie kommen. Die Vermischung der Aufgabenabgrenzung führt dazu, daß der Zentralstaat immer mehr Aufgaben und damit auch Ausgaben an sich zieht, während die nachgeordneten Gebietskörperschaften diese an den Zentralstaat abgeben. Aus der Sicht des zentralen Staates, verhielte sich die zentrale Ebene (also der Bund) im theoretischen Grenzfall wie ein Monopolist[48]: Die Zentralisierung der Aufgaben führt danach zu einem Anstieg der Ausgabenbelastung, deren Folgekosten über Steuereinnahmen und/oder Staatsverschuldung gedeckt werden.[49] Die fehlende Ausgabenautonomie der nachgelagerten Gebietskörperschaften würde mit einem Verlust der Finanzautonomie einhergehen. Steuerpolitischer Zentralismus würde zu wesentlich höheren Steuersätzen als bei Steuerautonomie und Konkurrenz führen.[50]

Die empirische Überprüfung des Popitz'schen Gesetzes leidet daran, daß es keine Statistik gibt, die das gesamte Ausmaß der Fremdbestimmung der Ausgaben von Gebietskörperschaften feststellen kann.[51] Sie fand bisher weder in der kurz- noch in der langfristigen Analyse eine empirische Bestätigung.[52] Die Anteile der

---

[47] Vgl. J. Popitz, 1927, a.a.O., S. 348

[48] Vgl. A. Rosenschon, Finanzreform 1995 - Was tun?, Kieler Arbeitspapiere Nr. 518, Institut für Weltwirtschaft Kiel, 1992, S. 2ff.

[49] Vgl. O. Gandenberger, 1995, a.a.O., S. 11

[50] Näheres zu den Vorteilen des institutionellen Wettbewerbs gegenüber der politischen Harmonisierung bei H. Siebert, Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa - Spekulationen über die Zukunft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 184, April 1992

[51] Vgl. H. Grossekettler, Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, hrsg. von D. Bender, Bd. 1, 6. überarbeitete und erweiterte Auflage, 1995, S. 558f.

[52] Die Finanzwissenschaft hat sich sehr intensiv mit der Überprüfung des Popitzschen Gesetzes auseinandergesetzt. Dabei untersuchte Recktenwald einen langfristigen Zeitraum von 1880 - 1980, der weder für Deutschland noch für Kanada, die USA oder die Schweiz eine empirische Evidenz ergab. Vgl. H.C. Recktenwald, 1984, a.a.O., S. 287ff.; Auch empirische Untersuchungen, die einen kürzeren Zeitraum von 1913-1962 betrachten, kommen nicht zu einer Bestätigung der Popitzschen These. Vgl. K.-H. Hansmeyer, K. Zimmermann, Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren, in: W.A.S. Koch und H.G. Petersen, Staat, Steuern und Finanzausgleich, Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel, Berlin, 1984, S. 297ff.; K.-H. Hansmeyer, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H. Timm und H. Haller (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 47, Berlin 1967, S. 167ff.
Einzig Albers (1964) sieht eine zunehmende Verschiebungstendenz im Sinne von Popitz von Wirtschaftsförderungs-, Verkehrs-, Bildungs-, Wohnungsbau- und Infrastrukturausgaben hin zum Zentralstaat, die empirisch evident ist. Vgl. W. Albers, Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer

Staatsausgaben, wie auch die der Gebietskörperschaften waren zwar gestiegen, aber nicht stetig und kontinuierlich wie dies Wagner und Popitz behaupteten.

2.2 Modifizierung des Popitz'schen Gesetzes: Versuch eines empirischen Nachweises für Deutschland

J. Popitz formulierte sein Gesetz über die zunehmende Anziehungskraft des zentralen Etats zu einer Zeit, als die Verfassung eher dem zentralstaatlichen Denken entgegenkam und weniger den föderalistischen Strukturen. Die Verfassung von 1919 gab der Zentralen wesentlich mehr Gesetzeskompetenzen als die Verfassung des Jahres 1949. Popitz war sich damals der machtpolitischen Bedeutung einer föderalen Verfassung wie die der Bundesrepublik Deutschland nicht bewußt. Für ihn als Zentralisten war eine andere Ausdehnung der Zentralstaatlichkeit in Deutschland undenkbar. Das Popitz'sche Gesetz würde daher nur in einer modifizierten Form seine Gültigkeit haben.

Die Ausdehnung der Aufgabenverantwortung des Bundes im Zeitablauf ist nicht Ursache einer Gesetzmäßigkeit, sondern auf die Lücken der Finanzverfassung 1949 und die machtpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung zurückzuführen. Die Länder waren in den vergangenen Jahren durchaus nicht immer gezwungen worden, Aufgabenkompetenzen abzugeben.[53]

Kirchgäßner und Pommerehne (1990) haben in einer Studie nachgewiesen, daß in föderalen und dezentralisierten Bundesstaaten die Staatsausgaben und die Steuern im Verhältnis zum Sozialprodukt geringer sind als in Staaten mit zentralisierten Strukturen.[54] Damit bestätigen sie Untersuchungen von Marlow (1988) und

wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 30, II, Berlin, 1964, S. 835ff.

[53] Die Länder hatten bspw. bei den Verhandlungen zum Föderalen Konsolidierungskonzept die Möglichkeit, Kompetenzen beim kommunalen Straßenbau oder dem Personennahverkehr zurückzubekommen. Sie haben dieses Zugeständnis jedoch nicht angenommen. Vgl. M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, S. 11

[54] Kirchgäßner und Pommerehne haben nachgewiesen, daß die Aufgaben- und Ausgabenübertragung von einer Ebene auf die übergeordnete Ebene die Ausgabenautonomie verringert. So tätigt der Bund in Deutschland 40% der gesamten Staatsausgaben, während dieser Anteil in der Schweiz bei 25% liegt. Das Ausmaß, um welches der Staatsanteil in Deutschland höher liegt als in der Schweiz, entspricht damit in etwa der Differenz bei den Übertragungen der zentralen Ebene. Vgl. G. Kirchgäßner, W.W. Pommerehne, Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Beiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Osnabrück, September 1990, speziell S. 7ff.

Grossman (1989), die eine positive Korrelation zwischen der Zunahme der Staatsquote bei einer Reduzierung dezentraler Strukturen festgestellt haben.[55]

Zur empirischen Überprüfung des Popitz'schen Gesetzes werden daher noch andere Indikatoren herangezogen, als die von Popitz vorgesehenen Staatsausgaben: die Schuldenquote, die Kreditfinanzierungsquote, die Steuerquote und die Entwicklung von vertikalen Zuweisungen mit horizontaler Wirkung.

Die Schuldenquote für Bund und Länder zeigt im Verlauf der letzten Jahre einen deutlichen Anstieg auf. Während sie sich noch von 1983 (40,1%) bis 1989 (41,3%) auf einem gleichbleibenden Niveau bewegt, ist bis 1997 ein Anstieg auf 63,2% festzustellen. Der Anstieg der Schuldenquote verteilt sich dabei gleichmäßig auf den Bund, der 1997 eine Quote von 24,9% aufweist und die Länder, deren Quote 1997 bei 16,2% lag.[56] Die Schere zwischen Bund und Ländern hat sich dabei weiter geöffnet: Der Abstand der Schuldenquoten zwischen Bund und Ländern betrug nach der ersten Finanzverfassungsreform 1955 noch 2,7 Prozentpunkte, nach der zweiten Finanzverfassungsreform 1969 rd. 3 Prozentpunkte und nach der neuen Finanzverfassungsreform 1995 rd. 8,7 Prozentpunkte (1997).

Die Schuldenquoten bestätigen daher die Tendenz einer Zunahme von zentralstaatlichen Aufgaben - auch nach der jüngsten Finanzverfassungsreform 1995. Die Zunahme der Neuverschuldung hat Auswirkung auf die Kreditfinanzierungsquote der einzelnen Gebietskörperschaften: Die Kreditfinanzierungsquote des Bundes weist in der langfristigen Betrachtung erhebliche Schwankungen auf.[57] Bis auf 1985 (8,7%), 1986 (8,8%), 1989 (6,6%) und 1992 (9,0%) liegt die Kreditfinanzierungsquote des Bundes über 10%. Dabei fallen zwei verschiedene Phasen auf. In der ersten Phase von 1978-1982 weist die Kreditfinanzierungsquote die bisher höchsten Werte auf. Sie pendeln in diesem Zeitraum zwischen 12,6% und 16,0%. Gerade in dieser Phase war der kooperative Föderalismus auf dem Höhepunkt. Nach dem Regierungswechsel 1982 setzte eine Reduzierung der Kreditfinanzierungsquote ein, weil die christlich-liberale Regierung versuchte, einige kooperative Mischfinanzierungsformen abzubauen.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands setzte eine zweite Phase ein, die in einem Anstieg der Kreditfinanzierungsquote - bis auf 1992 - mündet. Der Bund weist mit einer Kreditfinanzierungsquote von 17,2% den bisher höchsten Wert

---

[55] Vgl. M. Marlow, Fiscal Dezentralisation and Government Size, in: Public Choice, 56, 1988, S. 259-269; P. Grossman, Fiscal Decentralisation and Government Size: An Extension, in: Public Choice, 62, 1989, S. 63-69

[56] Vgl. Verlauf der Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sondervermögen von 1950 bis 1997, Anhang 33; Schuldenquote von Bund, Ländern und Gemeinden von 1950 bis 1997 in vH., Anhang 37

[57] Vgl. Ausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote der Gebietskörperschaften von 1950-1997 in Mrd. DM, Anhang 35

auf. Die Berechungen der Kreditfinanzierungsquote zeigen deutlich, daß die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Zentralisierungstendenzen nicht reduziert hat.

Auch bei den Steuerquoten der Gebietskörperschaften ist eine Zentralisierungstendenz für Deutschland empirisch nicht festzustellen. Ein möglicher Grund ist im Verbundsteuersystem zu sehen. Dieses glättet die Steuerquoten der Gebietskörperschaften, weil immerhin 70% des gesamten Steueraufkommens an die Gebietskörperschaften gemeinsam verteilt werden. Ein Nachweis auf der Basis der wissenschaftlichen Ergebnisse von Kirchgäßner und Pommerehne ist daher kaum durchführbar.

Die Überprüfung der vertikalen Zuweisungen mit horizontaler Wirkung und der Mischfinanzierungen führt zu einer gewissen Bestätigung des Popitz'schen Gesetzes. Der Anteil der vertikalen Zuweisungen des Bundes[58] am Bruttosozialprodukt ist von 1982 (1,4%) bis 1997 (2,3%) kontinuierlich gestiegen. Dies hängt zum einen mit der Deutschen Einheit zusammen, aber auch mit der 1988 erfolgten Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen und der Einrichtung des Strukturhilfefonds für die finanzschwachen Länder.

Die Überprüfung einiger weniger Kennziffern läßt eine empirische Evidenz des Popitz'schen Gesetzes für Deutschland über einen langfristigen Zeitraum nicht ableiten. Die Schwankungen der Indikatoren sind zu stark. Über einen kürzeren Zeitraum lassen sich durchaus zentralistische Tendenzen in Deutschland empirisch nachweisen. Mit der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 1995 haben sich diese auch nicht verringert.

IV. DIE NEUREGELUNG DER VORSTUFE DES HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICHS

1. Die vertikale Steuerverteilung nach neuem Recht

Bei der Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 106 GG konzentrierte sich die Auseinandersetzung auf die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, weil die Neuordnung im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts verwirklicht werden sollte. Zudem hatte das Bundesverfassungsgericht in

---

[58] Die vertikalen Zuweisungen beinhalten die Geldleistungsgesetze, die Gemeinschaftsaufgaben, die Finanzhilfen und die Bundesergänzungszuweisungen. Der Anteil der Summe der vertikalen Zuweisungen am Bruttosozialprodukt beträgt für 1982 rd. 1,4%, für 1990 rd. 1,5% und für 1997 rd. 2,3%. Vgl. Bundesministerium für Finanzen Finanzbericht 1999; Anteil der Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen am Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen (in vH.), Anhang 36

seinem Urteil vom 27. Mai 1992 auf die verfassungsgemäße Zerlegung der Einkommen- und Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip verwiesen.[59]

Damit bleibt gerade diese Regelung zumindest aus der Sicht der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin allokationstheoretisch umstritten. Die Primärverteilung nach der Zerlegung von Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer führt gerade für die Stadtstaaten zu spillovers: Die Abschöpfung der Steuereinnahmen durch die Zerlegung der Gemeinschaftssteuern verringert die Steuerkraft. Der Verlust an Steuerkraft ist in den vergangenen Jahren drastisch angestiegen. Die Stadtstaaten können ihre Wirtschaftskraft nur teilweise in eine höhere Steuerkraft umsetzen. Die Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz führt dazu, daß es den Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern schwerer fällt, dringende Aufgaben bei der Bereitstellung öffentlicher Güter wie bspw. Straßen für die Einpendler zu erfüllen.[60] Einnahmen- und Ausgabenentwicklung stimmen nicht mehr überein.

In Bremen, das eine extreme Haushaltsnotlage aufweist, kann dies zu Fehlanreizen bei der Pflege der Steuerpolitik oder bei der Umsetzung einer erfolgreichen Strukturpolitik führen. Es sollte von daher überlegt werden, die Zerlegung des örtlichen Steueraufkommens an der regionalen Wertschöpfung zu orientieren. Damit wäre die Abschöpfung an der tatsächlichen Steuerkraft ausgerichtet.[61]

Nach der Finanzverfassung wird die Neuverteilung der Umsatzsteueranteile von den Deckungsbedürfnissen der föderalen Ebenen von Bund und Ländern abgeleitet, um damit gemäß des distributiven Ziels der *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* einen *„billigen Ausgleich"* zu erzielen. Die Umsatzsteuerverteilung änderte sich mit der Reform ab 1995, wobei der Bund 56% und die Länder 44% des gesamten Umsatzsteueraufkommens erhalten.

Die Berechnung der Deckungsbedürfnisse durch sog. Deckungsquoten wird auch weiterhin der verfassungsrechtlichen und der finanzwissenschaftlichen Kritik ausgesetzt bleiben.[62] Der im Finanzverfassungsrecht in Artikel 106 Absatz 3 Satz 4

---

[59] Vgl. Bundesverfassungsgericht 72, 330, S. 406f.; Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 129

[60] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 4ff.

[61] Vgl. K.D. Henke, G.F. Schuppert, 1993, S. 101ff.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 9f.

[62] Vgl. M. Hüther, 1993,a.a.O., S. 52; U. Häde, 1994, a.a.O., S. 83; P. Selmer, 1994, a.a.O., S.336f. und S. 344f. sieht die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit des Verteilungsmaßstabs in Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nr.1 durch die Zulassung eines *„billigen Ausgleichs"* des Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nr.2 nicht relativiert, weil keine materiellen Kriterien für die Berechnung gelten.
Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen schlägt für die Berechnung der Deckungsquoten eine Änderung vor. Bei der Berechnung der Deckungsquoten sollen Ausgaben und Einnahmen generell nach dem Dispositionsprinzip zugeordnet werden: Ausgaben und Einnahmen sind demnach der Ebene zuzurechnen, welche die ausschließliche oder die

Nr.1 eingeforderte Ausgleich der Einnahmen zur Deckung notwendiger Ausgaben folgt zwar dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, ohne jedoch in der Vergangenheit angewendet worden zu sein.

Eine wesentliche Ursache ist darin zu sehen, daß die Umsatzsteuer unter den Gemeinschaftssteuern von Verfassung wegen ein bewegliches, durch ein einfaches Gesetz abzuänderndes Ertragselement verkörpert. Damit wird die Neuverteilung der Umsatzsteuer stets ein Ergebnis politischer Auseinandersetzungen sein, und weniger ein Ergebnis von allokationstheoretischer Notwendigkeit.

2. Die horizontale Steuerverteilung nach neuem Recht

Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes kommt den Ergänzungsanteilen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine wesentliche Bedeutung zu. Die Zahlung der Ergänzungsanteile bleibt dennoch ein systemfremdes Element im horizontalen Steuerverteilungsverfahren[63], da es dem eigentlichen Länderfinanzausgleich i.e.S. vorgezogen wird. Die Ergänzungsanteile zählen weiterhin zur originären Steuerkraft eines Landes und gehen somit in den Finanzausgleich unter den Ländern ein. Dies führt jedoch zu Kürzungen der Ausgleichszahlungen.[64]

Ein Aspekt wiegt jedoch weitaus stärker bei der genaueren Analyse. Die umsatzsteuerliche Vorabauffüllung kommt ausschließlich den neuen Ländern zugute[65], da alle anderen Länder mindestens 92% der durchschnittlichen Steuerkraft und mehr erreichen. Das zu erreichende Mindestniveau der durchschnittlichen Steuerkraft liegt jedoch mit 92% relativ hoch. So zeigt sich, daß in den Jahren 1996 und 1997 infolge der Steuereinnahmenausfälle eine wesentlich höhere Zuweisung an Ergänzungsanteilen (16,8 Mrd. DM; 16,2 Mrd. DM) an die Länder mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft erfolgte als 1995 (14,7 Mrd. DM).

Gleichzeitig erkennt man die Anfälligkeit des Vorabauffüllungsmodells. Es unterliegt der Annahme, daß die neuen Länder in den nächsten Jahren im Vergleich zu den alten Ländern eine überdurchschnittliche Anhebung ihrer Steuerkraft aufwei-

---

überwiegende Kompetenz bezüglich der Mittelverwendung hat. Wo eine Berechnung nach dem Dispositionsprinzip nicht möglich ist, sollte nach dem Belastungsprinzip verfahren werden. Danach sind die Ausgaben und Einnahmen jener staatlichen Ebene zuzurechnen, die für die Aufbringung der entsprechenden Mittel sorgt. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Dezember 1995, a.a.O.

[63] Vgl. P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 344; D. Birk, Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4, 1993, S. 85-90, hier: S. 88f.

[64] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 294

[65] Vgl. Umsatzsteuervorwegausgleich für 1995, 1996 und 1997 in Mio. DM, Anhang 38

sen. Eine Erhöhung der Steuereinnahmen führt aber automatisch zu einer Verringerung der Ergänzungsanteile.

Für das Vorabauffüllungsmodell ergibt sich 1997 eine Substitutionsrate von 45%[66]: Von einer einprozentigen Zunahme des Steueraufkommens bleiben durch die automatische Verringerung der Ergänzungsanteile gerade einmal 55% des Zuwachses übrig.[67] Die Ergänzungsanteile für die neuen Länder (ohne Berlin) fallen gegenüber der Ausgangssituation 1997 - bspw. Brandenburg von 2.657 Mio. DM auf 2.638 Mio. DM. (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Veränderung der Ergänzungsanteile (§2 II FAG) bei einer Erhöhung bzw. Reduzierung der Steuereinnahmen im Finanzausgleichsjahr 1997

Fehlbeträge an 92% des Länderdurchschnitts - Ergänzungsanteile §2 II FAG 1997 in Mio. DM	SL	BB	SN	ST	TH	MV	Zus.
1. Ausgangssituation: Steueraufkommen 1997 (Ist)	164	2.657	4.983	3.307	3.010	2.094	16.215
2. geringeres Steueraufkommen der neuen Länder: - von 1%	162	2.675	5.013	3.321	3.024	2.105	16.300
- von 5%	153	2.748	5.132	3.379	3.078	2.149	16.639
3. höheres Steueraufkommen der neuen Länder: - von 1%	167	2.638	4.954	3.292	2.997	2.084	16.132
- von 5%	176	2.565	4.834	3.234	2.943	2.040	15.792
4. höheres Steueraufkommen der neuen Länder von 1% und geringeres Steueraufkommen des Saarlandes von 1%	186	2.638	4.953	3.291	2.996	2.083	16.147

Anmerkung: Für das Saarland wurde das Steueraufkommen für 1997 unterstellt (1.964 Mio. DM). Bis auf Punkt 4 wurde das Steueraufkommen des Saarlandes konstant gehalten.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern für das Jahr 1997, 28. Januar 1998; eigene Berechnungen

Eine andere Situation ergibt sich jedoch für das finanzschwache Saarland. Da die durchschnittliche Steuerkraft des Saarlandes mit 84,9% (1997), 82,9% (1996) und 84,2% (1995) unter dem Mindestniveau liegt, erhält das Saarland auch sog. Ergänzungsanteile. Bei einem überdurchschnittlichen Anstieg des Steueraufkom-

[66] Vgl. dazu K. Lichtblau, Abbau von Transfers nach Ostdeutschland - eine realistische Politikoption?, in: Wirtschaftsdienst, 1995/11, S. 607; ders., Von der Transfer- in die Marktwirtschaft: strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln, 1995, S. 178. Lichtblau leitet für den gesamten Finanzausgleich eine Substitutionsrate von 45,3% ab, der im Marginalbereich bei 80% liegt.

[67] Bei dieser Berechnung wird von den realisierten Daten des Jahres 1997 ausgegangen. Der Anstieg der Steuereinnahmen für die neuen Länder um 1% führt zu einer Erhöhung des Steueraufkommens von 175.354 Mio. DM auf 175.543 Mio. DM. Die Ergänzungsanteile fallen entsprechend von 16.215 Mio. DM auf 16.132 Mio. DM. Das entspricht einer Substitutionsrate von 51%.

mens für die neuen Länder von 1% steigt die Zuweisung für das Saarland von 164 Mio. DM auf 167 Mio. DM und bei einem überdurchschnittlichen Anstieg von 5% auf 176 Mio. DM. Die Mitnahmeeffekte betragen 3 Mio. DM bzw. 13 Mio. DM. Dieser Sickereffekt verstärkt sich, wenn für das Saarland ein Rückgang der Steuereinnahmen von 1% unterstellt wird und für die neuen Länder ein Anstieg von 1%. Dies ist bei dem Verlauf der gespaltenen Konjunktur zwischen den westdeutschen Ländern und den ostdeutschen Ländern durchaus möglich.[68]

Alte Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft, wie das Saarland, würden von diesem Effekt ungleich stärker profitieren: Die Ergänzungsanteile würden sich somit noch einmal um 22 Mio. DM auf 240 Mio. DM erhöhen. So wie das Saarland von der positiven Steuereinnahmenentwicklung profitiert, wird es bei einer überdurchschnittlichen Verringerung des Steueraufkommens der neuen Länder negativ tangiert. Eine überdurchschnittliche Verringerung des Steueraufkommens von 1% würde zu einem Rückgang der Zuweisungen aus den Ergänzungsanteilen für das Saarland um 2 Mio. DM bzw. bei einer Reduzierung von 5% um 12 Mio. DM führen.

Die Analyse zeigt die möglichen Fehllenkungen von allgemeinen Zuweisungen deutlich auf. Der Konstruktionsfehler des Vorabauffüllungsmodells führt dazu, daß alte Länder, deren Steuerkraft unter dem Länderdurchschnitt liegen, keine Anreize erhalten, ihre Steuerkraft zu stärken. Dabei kommt es bei gewissen Konstellationen zu Sickereffekten, dem sog. *„flying-paper-effect"*.[69]

Selbst für die neuen Länder ergeben sich Anreizprobleme. Die Länderebene hat für die Vorabauffüllung der Steuerkraft der neuen Länder eine Erhöhung der Anteile am Umsatzsteueraufkommen erhalten, um mögliche Folgekosten zu internalisieren.

---

[68] Der konjunkturelle Verlauf in 1996, 1997 und 1998 weist auf eine gespaltene Konjunktur hin. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Entwicklung der Steuereinnahmen. So haben die westdeutschen Länder für 1996 einen Anstieg der Steuereinnahmen von 2,4% und die ostdeutschen Länder einen Rückgang von 3,6%, für 1997 einen Rückgang von 1,4% bzw. einen Anstieg von 1,1% und für 1998 einen Anstieg von 4% bzw. einen Rückgang von 2,5% zu verzeichnen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2002, Daten für die Sitzung des Arbeitskreises des Finanzplanungsrates am 4. Juni 1998

[69] Dieser Begriff stammt aus der amerikanischen Literatur. Vgl. E.M. Gramlich, Interovernmental grants: A Review of the Empirical Literature, in: W.E. Oates, The Political Economy of Fiscal Federalism, 1977, Lexington, S. 219-239; B. Hamilton, The Flypaper Effect and other Anomalies, in: Journal of Public Economics, Vol. 22, 1983, S. 347-361; R.C. Fisher, Income and Grant Effects on local Expenditure: The Flypaper Effect and other difficulties, in: Journal of Urban Economics, Vol. 12, 1982, S. 324-345; G. Turnbull, Fiscal Illusion, Uncertainty and the Flypaper-Effect, in: Journal of Public Economics, Vol. 48, 1992, S. 207-223; H. Fischer, 1988, a.a.O., S. 31ff.; H. Fischer, Der Fliegenpapier-Effekt, in: WiST, Heft 6, 1990, S. 293ff.

Es gibt jedoch beim sog. Vorabauffüllungsmodell keinen Automatismus. Die Anhebung der Steuerkraft der neuen Länder führt nicht automatisch zu einer Entlastung für den Bund durch die Rückgabe von Umsatzsteuerpunkten.[70] Die Einnahmenentwicklung entspricht daher nicht dem eigentlichen Finanzbedarf; weder für den Bund noch für die neuen Länder. Fehlanreize sind daher unvermeidbar.

Es stellt sich als Fehler heraus, daß die Vorabauffüllung der neuen Länder nicht aus dem horizontalen Finanzausgleichsverfahren ausgeklammert wurde. Eine Vorabauffüllung auf der vertikalen Ebene durch Ergänzungszuweisungen des Bundes - wie vom Sachverständigenrat und vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums gefordert - wäre die ökonomisch bessere Lösung gewesen. Nicht nur deshalb, weil eine automatische Anpassung an den Finanzbedarf erfolgt wäre.[71] Auch aus allokationstheoretischer Sicht wäre eine Auffüllung des fehlenden Kapitalbestandes in den neuen Ländern effizient.[72]

V. DER LÄNDERFINANZAUSGLEICH I.E.S.

Anders als bei der alten Regelung, die die Ausgleichszuweisungen mit einer intransparenten Staffelregelung über die drei Tarifzonen vollzog, werden die nun ermittelten Beträge einheitlich quotal angehoben und gekürzt, bis sie in der Ge-

---

[70] Vgl. P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 344f.; C. Esser, 1994, a.a.O., S. 360; M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, a.a.O., S. 120; R. Peffekoven, Ohne Not läßt sich der Bund ausbeuten, in: FAZ, 23.3.1995; ders., Was Waigel fordert, ist berechtigt, in: FAZ, 6.2.1996

[71] Für den Länderfinanzausgleich, vgl. St. Homburg, Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: Finanzarchiv, Bd. 50, 1993, S. 458-486 zu den allokativen Aspekten eines effizienzorientierten Finanzausgleichs; ders., Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 51, 1994, S. 312-330 zu den distributiven Aspekten eines effizienzorientierten Finanzausgleichs; ders., Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, 1996, Berlin, S. 14ff. und 28ff. (zugesandte Fassung); W. F. Richter, D. Wellisch, Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption, in: Finanzarchiv, Bd. 50, S. 433-458; I. Thomas, Eine Theorie des interregionalen Finanzausgleichs - Zum Verhältnis der Effizienz, Konvergenz und interregionaler Umverteilung, Kieler Arbeitspapiere Nr. 636, Mai 1994; D. Wellisch, Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, 1995, Tübingen; G. Hirte, Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen, Eine empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 76, 1996, Frankfurt

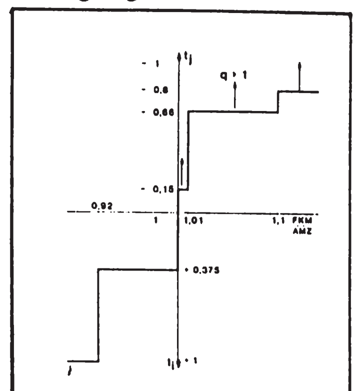
[72] Dieser Vorschlag wurde auch vom Sachverständigenrat und vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium unterbreitet. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Länderfinanzausgleich reformieren - Eigenverantwortung und Unabhängigkeit stärken, 1990/1991, Ziffer 432ff.; ders., Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven - Wege - Risiken, 1991/92, Ziffern 314ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992, a.a.O., S. 114ff.

samtsumme mit den zuvor ermittelten Ausgleichszuweisungen übereinstimmen. Schaubild 4 veranschaulicht den Verlauf des neuen Abschöpfungstarifs.

Die Grafik zeigt die neue marginale Transferrate t der ausgleichspflichtigen und der ausgleichsberechtigten Länder in Abhängigkeit der jeweiligen Deckungsrelation.[73] Die Pfeile in Schaubild 4 weisen darauf hin, daß die effektiven marginalen Abgabensätze durchaus höher sein können als 15%, 66% oder 80%. Das neue Recht sieht vor, daß in solchen Fällen alle Tarifzonen simultan herangezogen werden. Die Ausgleichszuweisungen betragen für diese Stufe 11.897 Mio. DM, wobei sich die Zuweisungen der finanzstarken Länder in die neuen Länder auf 10.896 Mio. DM belaufen.[74]

Neben der Novellierung der Ländersteuergarantie (§10 Absatz 3 FAG), die für die ausgleichsberechtigten Länder eine Mindestgarantie von 95% der Finanzkraft aller Länder und für die ausgleichspflichtigen Länder eine Mindestgarantie von 100% der Finanzkraft gewährleistet, trat eine weitere Garantieklausel ab 1995 in Kraft. Diese sog. Zahlergarantie gemäß § 10 Absatz 4 FAG deckelt die Ausgleichsbeiträge der zahlungspflichtigen Länder auf die in §10 Absatz 2 FAG festgelegten Prozentwerte. Allerdings kann es nochmals zu Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge kommen, die gemäß §10 Absatz 5 FAG korrigiert werden.

Schaubild 4: Tarifstruktur im Länderfinanzausgleich i.e.S. - ohne Umsatzsteuervorwegausgleich und Garantieklauseln, Neufassung 1995



FKM: Finanzkraftmeßzahl
AMZ: Ausgleichsmeßzahl
AZ_i: Ausgleichszuweisung der Empfängerländer i
AB_j: Ausgleichseiträge der Zahlerländer j

Quelle: M. Hummel, W. Nierhaus, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, 1994, S. 72

---

[73] Die Deckungsrelation gibt das Verhältnis von Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl wieder.

[74] Vgl. Länderfinanzausgleich i.e.S. einschließlich der Ländersteuergarantie, der Zahlergarantie und der Finanzkraftreihenfolgegarantie für das Jahr 1997. Anhang 39

1. ......aus ökonomischer Sicht

Die Novellierung des zentralen Elements des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, des Länderfinanzausgleich i.e.S. beschränkte sich lediglich auf die geringfügige Änderung des Bestehenden. Mit seiner überwiegend an den bisherigen Rechtszustand anknüpfenden Regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bewegt sich die Neuregelung durch den Gesetzgeber im Rahmen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1986 und 1992.[75]

Dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, die in §9 Absatz 3 FAG genannten Finanzbedarfsmerkmale wie bspw. die Gemeindegröße oder die Siedlungsdichte nach ihrer Tragfähigkeit zu überprüfen, kam der Gesetzgeber bisher nicht nach. Dabei muß als Sonderbedarfsregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die stadtstaatenspezifische Einwohnerwertung mit einbezogen werden.[76] Die grundsätzliche Eignung der Einwohnerzahl gemäß §9 Absatz 1 FAG als abstrakter Bedarfsmaßstab ist bis jetzt vom Bundesverfassungsgericht noch nicht problematisiert worden.

Schon vor der Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gab es in der Finanzwissenschaft kritische Töne, weil die These des Brecht'schen Gesetzes weder theoretisch abgesichert noch empirisch bestätigt ist.[77] Es bleibt daher die kritische Anmerkung, daß die derzeitige Lösung nicht allokationseffizient im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz sein kann, weil die Gesamtheit der Länder die Kosten der Internalisierung tragen, obwohl die spillovers nur in den Stadtstaaten und deren Umland anfallen.[78] Die Einbeziehung Berlins in die Stadtstaatenwertung führt daher zu weiteren negativen Spillovers bei den anderen nicht

---

[75] Vgl. P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 345

[76] Vgl. Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats, 27. Mai 1992, S.122ff.

[77] Nirgends wird der Unterschied zwischen finanzwissenschaftlicher Theorie und finanzpolitischer Praxis deutlicher ausfallen als bei der Einwohnerveredelung. Die gesamte Theorie des Fiskalföderalismus basiert auf der Annahme steigender Skalenerträge wie auch die Regionalwissenschaft. Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland beruht dagegen auf der Annahme, daß bei der Produktion öffentlicher Aufträge fallende Skalenerträge vorliegen. Vgl. D. Wildasin, Urban Public Finance, Chur, 1986 und D. Wellisch, Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Dortmund, 1993, die einen Überblick von der Diskussion geben. Vgl. dazu V. Arnold, Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder und Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1993(4), S. 78ff.; P. Krugman, International Finance and Economic Development, in: A. Giovannini (Hrsg.), Finance and Development: Issues and Experience, Cambridge, 1993; St. Homburg, 1996, a.a.O., S. 16 (Vorabexemplar); ders., 1994, a.a.O., S. 317f.

[78] Vgl. P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 346; ders., 1993, a.a.O., S. 55f.; St. Homburg, 1996, a.a.O., S. 338; H. Grossekettler, 1994, a.a.O., S. 108f.; G. Färber, 1993, a.a.O., S. 313; P. F. Lutz, Wege zur Neugliederung des Bundesgebiets nachdem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1996, S. 148f.

angrenzenden Bundesländern. Sie belastet bspw. auch die süddeutschen Länder wie Baden-Württemberg und Bayern mit Ausgleichsaufgaben, die lediglich den norddeutschen Raum betreffen. Ökonomisch sinnvoller wäre es, die Ausgleichzuweisungen auf die betroffenen Stadtstaaten und deren angrenzende Länder zu begrenzen. Die Internalisierung würde entsprechend dem Coase-Theorem über kooperative Verhandlungen der betroffenen Regionen erfolgen.

Ähnlich verhält es sich bei den Hafenlasten, die auch als Sonderbedarf innerhalb des Länderfinanzausgleichs i.e.S. angerechnet werden. Die Internalisierung möglicher externer Effekte erfolgt ohne jeglichen Bezug zu den konkreten Leistungen. Daraus ergibt sich für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 ein ähnliches Ergebnis wie schon bei einer Untersuchung durch Peffekoven (1988).[79]

Tabelle 3: Die Anrechnung der Seehafenlasten im Finanzausgleichsjahr 1997

Finanzausgleich 1997	HH	NI	HB	MV
I. Ländersteuern zur Berechnung des LFA (einschl. Hafenlasten)	8.022	25.718	2.650	5.799
Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichszahl in% vor LFA	105,13	94,41	86,36	83,71
Zuweisungen (+) bzw. Beiträge (-) nach LFA	-290	672	314	835
Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichszahl in% nach LFA	101,99	96,50	95,00	95,00
II. Ländersteuern zur Berechnung des LFA (ohne Hafenlasten)	8.164	25.736	2.740	5.849
Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichszahl in% vor LFA	106,57	94,38	88,76	84,32
Zuweisungen (+) bzw. Beiträge (-) nach LFA	-386	676	227	791
Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichszahl in% nach LFA	102,48	96,49	95,00	95,00
III. Differenz I./II.	-96	4	-87	-44

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern für das Jahr 1997, 28. Januar 1998; eigene Berechnungen

Niedersachsen verliert durch die Anrechnung der Hafenlasten als Sonderbedarf in 1997 rd. 4 Mio. DM.[80] Dieses Ergebnis ist damit zu erklären, daß Niedersachsen

[79] Vgl. R. Peffekoven, 1988, a.a.O., S. 403ff.

[80] Die Ausfälle für Niedersachsen beliefen sich auch in den vorangeganenen Finanzausgleichsjahren bei jeweils 4 Mio. DM. Dies ergibt sich aus den eigenen Berechnungnen.

im Vergleich zu den anderen drei begünstigten Ländern Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern niedrigere Abzugsbeträge pro Kopf geltend machen kann. Somit verbessert sich die relative Position von Niedersachsen (Tabelle 3). Die Finanzkraftmeßzahl Niedersachsens verringert sich im Verhältnis zur Ausgleichsmeßzahl, wenn die Hafenlasten nicht angerechnet werden. Bei den anderen Ländern wie bspw. Hamburg erhöht sich diese Verhältnismaßzahl von 105,1% auf 106,6%. Dabei wird deutlich, daß die finanzstarken Länder Hessen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die höchsten Belastungen einer Anrechnung der Hafenlasten tragen; jedoch nicht, weil die Länder diese stark nutzen, sondern weil sie besonders finanzkräftig sind.[81] Diese Analyse zeigt eindeutig, daß die Anrechnung der Hafenlasten gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verstößt. Es gibt daher aus allokationstheoretischer Sicht keinen hinreichenden Grund, die Hafenlasten als Sonderbedarf anzurechnen, zumal diese von der Ländergesamtheit zu tragen sind - auch wenn diese keinen Nutzen davon haben.

Die Einbeziehung des Seehafens Rostock mit der neuen Reform birgt zudem die Gefahr, daß andere Länder ihre durchaus berechtigten Anliegen vorbringen und einklagen. Die Novellierung des neuen Rechts am Beispiel der Rostocker Hafens könnte bspw. eine Aufforderung an das Land Schleswig-Holstein sein, die Berücksichtigung der Seehafenlasten für den Hafen in Kiel einzufordern und seinen Anspruch vor dem Bundesverfassungsgericht zu erstreiten.[82]

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1992 die Rechtsauffassung früherer Urteile dahingehend bestätigt, daß eine Berücksichtigung weiterer Sonderbedarfe im Länderfinanzausgleich i.e.S. nicht zugelassen werden, sondern außerhalb des Länderfinanzausgleichs abgewickelt werden müssen.

Dies eröffnet jedoch den Ländern die Möglichkeit, die Finanzierung weiterer spezieller Sonderbedarfe über die vertikale Ebene einzufordern: Berlin fordert zusätzliche finanzielle Leistungen, um seinen Sonderbedarf als Hauptstadt zu internalisieren. Niedersachsen möchte die externen Kosten der Castor-Transporte und das Saarland die zusätzlichen Kosten der Umstrukturierung des Kohlebergbaus internalisieren.[83]

---

[81] Bei der Simulation hinsichtlich einer Nicht-Berücksichtigung der Hafenlasten ergab sich für Hessen eine Verringerung der zusätzlichen Finanzlast von 28 Mio. DM, für Bayern von 38 Mio. DM, für Baden-Württemberg von 34 Mio. DM und für Nordrhein-Westfalen von 55 Mio. DM.

[82] Dies könnte auch bspw. die Berücksichtigung des Frankfurter Flughafens oder des Binnenhafens in Duisburg betreffen. Vgl. H. Grossekettler, 1994, a.a.O., S. 108f.

[83] Berlin möchte zusätzliche Finanzhilfen, wenn Bundesrat und Bundestag spätestens im Jahr 2000 ihren Sitz nach Berlin verlegen: Hauptstadt will mehr Finanzhilfe vom Bund, in: Handelsblatt, 8.7.1997. Niedersachsen will nach Artikel 106 Absatz 8 GG einen Sonderlastenaus-

Die Anlehnung des Reformkompromiß am alten Länderfinanzausgleich führt aber auch bei der Berücksichtigung der Gemeindesteuerkraft zu keiner allokationspolitisch effizienten Lösung. Dabei ist die hälftige Einbeziehung des Gemeindesteueraufkommens noch ein Überbleibsel des 1955 erfolgten Kompromisses zum Länderfinanzausgleich. Damit führt die Regelung auch im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs zu einer stärkeren Begünstigung der finanzstarken Länder und automatisch zu Verzerrungen in der Finanzkraft der Länder.[84]

2. ......aus rational-effizienter Sicht

Der horizontale Länderfinanzausgleich verfolgt nach der im Grundgesetz festgelegten Rechtsnorm nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse primär distributive Ziele. Dabei wird eine möglichst annähernde Gleichheit von staatlichen Leistungen angestrebt - nicht nur der Leistungen des Bundes, sondern auch der Länder. Keineswegs ist damit eine Nivellierung der Finanzausstattung anzustreben.

2.1 Die Ländersteuergarantie

Die Neuregelung der Ländersteuergarantie nach §10 Absatz 3 FAG widerspricht dem Prinzip der Vollständigkeit. Es ist nicht eindeutig geregelt, welches Land finanziell aufkommen muß, wenn mehr als ein Land unter die Finanzkraft des nächsten fällt oder sich die Reihenfolge der Länder verschiebt. Der ursprüngliche Zweck der Ländersteuergarantie ist mit der Neuregelung weitgehend verloren, da nicht mehr gewährleistet ist, daß ein ausgleichspflichtiges Land nach dem Finanzausgleich das Durchschnittsniveau der Ländersteuern erreicht. Es besteht keiner-

---

gleich zur Finanzierung der Castor-Transporte einrichten. Wenn es auf dem Verhandlungswege zu keiner Einigung kommt, wird Niedersachen gegen den Bund Klage einreichen. in: FAZ, 9.1.1997. Das Saarland fordert im Rahmen der Verringerung der finanziellen Zuwendungen des Bundes bei der Kohle Strukturhilfen von jährlich 300 Mio. DM. Vgl. Das Saarland will weitere Milliarden, in: Handelsblatt, 18./19.7.1997; Saarland fordert Finanzhilfe aus Bonn, in: FAZ, 17.7.1997; Saarmemorandum der saarländischen Regierung. Nordrhein-Westfalen wird aller Voraussicht nach auch den Weg des Saarlandes gehen und Strukturhilfen beim Bund einfordern. Vgl. Nordrhein-Westfalens Regierung spricht vom Wortbruch, in: FAZ, 8.3.1997; Tausende Bergleute demonstrieren in Bonn - Gespräch über die Kohlesubvention verschoben, in: FAZ, 12.3.1997.

[84] Vgl. G. Färber, 1993, a.a.O., S. 313; H. Grossekettler, 1994, a.a.O., S. 108

lei Regelung, falls alle ausgleichspflichten Länder nach dem Länderfinanzausgleich unter die durchschnittlichen Einnahmen fallen.[85]

Die Berechnungen des bundesstaatlichen Länderfinanzausgleich 1997 zeigen, daß die reformierte Ländersteuergarantie gegen das Prinzip der Monotonie verstößt (Tabelle 4). Die ausgleichspflichtigen Länder Bayern und Baden-Württemberg, deren Finanzkraft vor dem Länderfinanzausgleich bei 109,3% bzw. 108,6% liegt, fallen nach der Ländersteuergarantie (§10 Absatz 3 FAG) und der Zahlergarantie (§10 Absatz 4 FAG) hinsichtlich ihrer Finanzkraft hinter Hamburg zurück.

Damit ändert sich in bestimmten Fällen die Finanzkraftreihenfolge der Länder, so daß der Intention des §10 Absatz 3 FAG nicht gefolgt wird.[86] Dies ist auch ein Verstoß gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992, das in seiner Begründung darauf hinwies: *„Ausgleichsverpflichtungen dürfen insbesondere nicht dazu führen, daß die Reihenfolge der Finanzkraft der ausgleichspflichtigen Länder verändert wird.“*[87]

Die Neuregelung der Ländersteuergarantie nach §10 Absatz 3 FAG und die neu eingeführte Zahlergarantie haben zu einer Modifizierung geführt, aber nicht zur Transparenz der Regelung beigetragen. Die Neuregelung führt daher zu einem noch komplizierteren Verfahren als beim alten Finanzausgleichsgesetz.

Dies ist umso erstaunlicher, weil lediglich Bremen mit 51 Mio. DM und Hamburg mit 84 Mio. DM in ihrer Steuerkraft angehoben werden - obwohl beide Stadtstaaten vor der horizontalen Steuerzerlegung mit 165,1% (Hamburg) und 130,9% (Bremen) eine überdurchschnittliche Ländersteuerkraft aufweisen.[88] Die Anhebung der Stadtstaaten macht deutlich, daß die nachgeschaltete Ländersteuergarantie die vorher erfolgte Zuweisung bei der Steuerzerlegung wieder geringfügig korrigiert. Diese Garantieklausel wäre demnach überflüssig, wenn die Zerlegung der Steueraufkommens aus Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mehr nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfolgen würde.

---

[85] Vgl. Th. Lenk, Vergleich alternativer Ausgleichsmechanismen für den Länderfinanzausgleich, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115 (1995), S. 260f.; C. Esser, 1994, a.a.O., S. 361

[86] Das Finanzausgleichsgesetz führt zu §10 Absatz 3 Satz 3 folgendes aus: *„Zur Sicherung der Finanzkraftreihenfolge ist der Ausgleich des Fehlbetrags gemäß Satz 2 auf den Betrag zu begrenzen, mit dem das begünstigte Land die Finanzkraftrelation des nächststärkeren Landes erreicht, höchstens jedoch mit dem Betrag, der sicherstellt, daß ein an der Aufbringung beteiligtes Land in seiner Finanzkraftrelation nicht unter die des nächstschwächeren Landes sinkt.“*

[87] Vgl. Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 138; Bundesverfassungsgericht 72, 330, 418f.

[88] Vgl. Der Finanzausgleich unter den Ländern für das Finanzausgleichsjahr 1997 (1.1.-31.12.1997), Anhang 40; eigene Berechnungen

Tabelle 4: Finanzkraftreihenfolge der ausgleichspflichtigen Länder nach der Ländersteuergarantie

Finanzausgleichsjahr 1997	HE	BY	BW	SH	NW	HH
Finanzkraftmeßzahl vor LFA	28.827	53.818	46.141	11.270	78.668	9.869
Ausgleichsmeßzahl	24.689	49.251	42.476	11.214	74.002	9.260
Verhältnis FKM zu AM in %	116,8	109,3	108,6	100,5	106,3	106,6
Finanzkraftreihenfolge	1	2	3	6	5	4
Finanzkraftmeßzahl nach § 10 III, IV FAG	25.716	50.766	43.743	11.268	75.677	9.550
Verhältnis FKM zu AM in %	104,2	103,1	103,0	100,5	102,3	103,1
Finanzkraftreihenfolge	1	3	4	6	5	2
Erhöhung der Ausgleichsverpflichtung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	80,2
noch vorhandene Überschüsse	1.026	1.515	1.267	54	1.676	0
Herabsetzung der Ausgleichsverpflichtung	14,9	21,9	18,3	0,8	24,3	0,0
Finanzkraftmeßzahl nach Korrektur	25.730	50.788	43.761	11.269	75.702	9.470
Verhältnis AM zu FKM nach Korrektur in	104,2	103,1	103,0	100,5	102,3	102,3

Quelle: eigene Berechnungen

2.2 Das horizontale Ausgleichsverfahren

Die Überprüfung der relativen Position der einzelnen Länder nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Garantieklauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG weist auf keinen Verstoß gegen das Kriterium der Monotonie hin.[89] Die Länder mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft wie bspw. die neuen Länder, Bremen und das Saarland werden durch die Ausgleichszuweisungen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. auf eine Mindestfinanzkraft von 95% der jeweiligen Ausgleichsmeßzahl angehoben (Tabelle 5).

Lediglich nach der Ländersteuergarantie (§10 Absatz 3 FAG) und nach der Zahlergarantie (§10 Absatz 4 FAG) ist eine Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge festzustellen, die jedoch durch die nachgeschaltete Finanzkraftgarantieklausel wieder korrigiert wird.

Die Nivellierungstendenzen, die durch den Umsatzsteuervorwegausgleich schon groß genug waren, verstärken sich nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S.. Finanzschwache Länder mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft erreichen mit 95% der Ausgleichsmeßzahl eine Finanzkraft, die nur unwesentlich unter der absoluten Nivellierungsgrenze liegt. Von den finanzstarken Ländern leistet Hessen

---

[89] Vgl. hierzu M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, a.a.O., S. 90ff., die ebenfalls das Vorliegen der Monotonie nachweisen. Im Gegensatz dazu Th. Lenk, 1995, a.a.O., S. 263ff., der für Bremen und Saarland eine Änderung der relativen Position nachweist.

den höchsten Zuweisungsbetrag. Dessen Finanzkraft wird im Rahmen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. um rd. 13 Prozentpunkte reduziert.

Die detaillierte Analyse zeigt, daß Hessen durch die Ausgleichszuweisungen innerhalb der Länderebene 75,0% seiner überschüssigen Finanzkraft abgeschöpft wird, Baden-Württemberg 65,7%, Bayern 66,1%, Hamburg 61,2% und Nordrhein-Westfalen 63,4%.[90]

Tabelle 5: Deckungsrelation und Rangfolge der Länderebene vor dem Länderfinanzausgleich i.e.S., nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und nach den Garantieklauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG

Land	Deckungs-relation vor LFA i.e.S.	Rang-kriterium	Deckungs-relation nach LFA i.e.S.	Rang-kriterium	Deckungs-relation nach §10 Absatz 3-5 FAG	Rang-kriterium
NRW	106,4	4	102,3	4	102,3	4
BY	109,4	2	103,2	2	103,1	2
BW	108,7	3	103,0	3	103,0	3
NI	94,4	8	96,5	8	96,5	8
HE	116,9	1	104,2	1	104,2	1
RP	95,0	7	96,9	7	96,9	7
SH	100,6	6	100,5	6	100,5	6
SL	90,4	9	95,0	9	95,0	10
HH	105,1	5	102,0	5	102,3	5
HB	86,4	10	95,0	9	96,0	9
SC	84,8	12	95,0	9	95,0	10
S-A	84,5	13	95,0	9	95,0	10
TH	84,0	14	95,0	9	95,0	10
BR	85,6	11	95,0	9	95,0	10
MV	83,7	15	95,0	9	95,0	10
B	71,4	16	95,0	9	95,0	10

Quelle: eigene Berechnungen

Dabei verdeutlicht die Abschöpfung der finanzstarken Länder in der letzten Zone den überdurchschnittlichen Verlust der Finanzkraft der Länder: Während Hamburg mit 72,4%, Nordrhein-Westfalen mit 72,3%, Bayern und Baden-Württemberg mit 72,2% relativ hohe Abschöpfungsquoten aufweisen, die jedoch unter der vorgegebenen 80%-Grenze liegen, weist Hessen in der letzten Zone mit 95,5% fast eine vollständige Abschöpfung seiner Überschüsse auf.[91]

[90] Finanzkraft, Abschöpfungsraten, Zuweisungen und Beiträge nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Garantieklauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG. Anhang 41

[91] Finanzkraft, Abschöpfungsraten, Zuweisungen und Beiträge nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Garantieklauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG. Anhang 41

Dies widerspricht dem Allokationsziel und führt zu einer fast vollständigen Abschöpfung, wie sie die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ursprünglich vermeiden wollte. Das neue Finanzausgleichsgesetz sollte durch §10 Absatz 4 Satz 1 FAG (Zahlergarantie) ein solches *„overshooting"* der Abschöpfungsrate korrigieren. Danach wird der übersteigende Betrag von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge übernommen. Nach der Kontrollrechnung des §10 Absatz 4 Satz 1 FAG liegen Hamburg, Bayern, und Nordrhein-Westfalen mit ihren Abschöpfungsbeiträgen deutlich unter der zulässigen Abschöpfungsquote. Die Berechnung der Zahlergarantie führt aber nicht zu dem gesetzlich vorgeschriebenen Ergebnis. Die Finanzkraft Hessens wird noch einmal von 104,2% auf 104,1% abgesenkt wie auch diejenige von Bayern und Nordrhein-Westfalen. Die Abschöpfungsrate für Hessen bleibt mit 96,1% weiterhin deutlich über der 80%-Marke.[92]

Welche Auswirkungen hätte demnach ein Abfallen der Finanzkraft Hessens in die zweite Abschöpfungszone (101% - 110% der Ausgleichsmeßzahl) auf die anderen Länder? Ein Rückgang der Finanzkraft Hessens in den Bereich der zweiten Zone zwischen 101% und 110% der Ausgleichsmeßzahl würde auch bei den anderen Zahlerländern wie Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg zu einem Anstieg der Abschöpfungsquote führen:[93] Eine Modellsimulation, die die relative Position Hessens von 116,9% auf 104,0% reduziert, führt dazu, daß die restlichen Länder nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. einen Anstieg der Abschöpfungsrate aufweisen. Hamburg weist eine Gesamtabschöpfung von 75,8%, Nordrhein-Westfalen von 82,7% und Bayern von 85,5% auf. Die Abschöpfung in der letzten Zone erhöht sich für Nordrhein-Westfalen auf 95,1%, für Bayern auf 94,8%, für Baden-Württemberg auf 94,7% und für Hamburg auf 94,9%. Den finanzstarken Ländern würden bei der Abschöpfung der letzten Zone gerade einmal 5% der Überschüsse zur eigenen Verwendung verbleiben. Das ist ein klarer Verstoß gegen das Sensitivitätskriterium.

Die Berechnung eines möglichen Steuereinnahmenausfalls von Hessen und die damit verbundenen Verschiebungen bei den anderen finanzstarken Ländern zeigt die Bedeutung der Sensitivität des Finanzausgleichssystems. Dabei hat Lenk (1995) nachgewiesen, daß die Sensitivität gerade auf der Schwelle zwischen Zahlerland und Empfängerland als sehr hoch angesehen werden muß.[94]

---

[92] Vgl. Finanzkraft, Abschöpfungsraten, Zuweisungen und Beiträge nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Garantieklauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG. Anhang 41

[93] eigene Berechnungen

[94] In einem Berechnungsbeispiel erläutert Lenk, daß Hamburg bei einem fiktiven Steueraufkommen von 5.748 Mio. DM die Einnahme von einer zusätzlichen Million DM an Steuergeldern mit einem Absinken der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich *„bezahlen"* muß. Vgl. Th. Lenk, 1995, a.a.O., S. 265f.

Die Novellierung des Finanzausgleichssystems i.e.S. hat lediglich zu einer geringfügigen Verbesserung der Anreizwirkungen geführt. Die Ausgleichskomponente innerhalb des Umverteilungssystems fällt immer noch sehr stark ins Gewicht. Marginale Steuermehreinnahmen eines Bundeslandes verbleiben nur zu einem geringen Teil in dem betreffenden Land. Das System schafft keine positiven Anreizstrukturen, die letzlich zu einer Stärkung der Steuerkraft einzelner Länder führen. Die konfiskatorische Besteuerung der Ländereinnahmen wird deutlich, wenn man die effektiven Abflüsse, der in einem Land zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen betrachtet. Von zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen in Höhe von 1 Million DM verbleiben bspw. Baden-Württemberg 24% bzw. für Nordrhein-Westfalen 28,8%.[95]

Der konfiskatorische Charakter des gegenwärtigen Finanzausgleichs wirft gravierende Probleme für einen funktionsfähigen Föderalismus auf. Es gibt für die Länder kaum Anreize, ihre Steuerquellen zu pflegen und durch eigene Anstrengungen ihre Steuerkraft zu erhöhen oder ihre Steuerpolitik voll auszuschöpfen.

Im Fall der finanzstarken Länder transferiert das Finanzausgleichssystem einen Teil des zusätzlichen Steueraufkommens nach der primären Steuerverteilung zu den ärmeren Ländern. Bei weniger finanzkräftigen Ländern, bspw. den neuen Ländern, verringern zusätzliche Steuereinnahmen nach der Primärverteilung den Anspruch auf vertikale und horizontale Zuweisungen.

Bei einer effektiven Besteuerung zusätzlicher Einkommensteuereinnahmen von 70%-90% bietet das Finanzausgleichssystem weder den finanzstarken Länder noch den finanzschwachen Ländern Anreize, ihre Steuerkraft anzuheben.

Die finanzwissenschaftliche Analyse führt aber auch zu einem anderen Problem des Finanzausgleichs i.e.S., das bisher nur unzureichend wahrgenommen wurde.[96] Die Wirtschaftspolitik der Länder reagierte in der Vergangenheit mit Steuerstundungen bzw. -erlassen bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer und mit Gewerbesteueraussetzungen, um die Ansiedlung von Unternehmen zu erleichtern. Dabei wurde nachgewiesen, daß dies v.a. für finanzstarke Länder wie bspw. Baden-Württemberg oder Bayern zutrifft. Steuererlasse bzw. Steuerstundungen sind wirkungsgleich mit Subventionen und führen unmittelbar zu Steuerausfällen. Dies führt c.p. zu einer Verringerung der Steuer- und Finanzkraft der finanzstarken

---

[95] G. Hirte, a.a.O., 1996; B. Huber, K. Lichtblau, Systemschwächen des Finanzausgleichs - eine Reformskizze, in: IW-Trends, 4/1997, S. 9ff.; dies., Germany's Federal Financial System - An Analysis and a Reform Proposal, München, 1998, B. Huber, Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 24, S. 3-29; Normenkontrollantrag des Landes Baden-Württemberg, eingereicht am 29. Juli 1998, S. 40ff.

[96] Vgl. G. Färber, 1993, a.a.O., S. 309; dies., Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag der saarländischen Landesregierung, Januar 1999 (Vorabexemplar), erscheint im März 1999

Länder als Berechnungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich i.e.S.. Die Minderung der Steuerschuld wird damit von den finanzschwachen Ländern über den Länderfinanzausgleich i.e.S. refinanziert.[97] Auch hier lassen sich negative Anreizeffekte feststellen, die bisher noch nicht quantifiziert wurden.[98]

VI. VERTIKALER FINANZAUSGLEICH MIT HORIZONTALER WIRKUNG

1. Bundesergänzungszuweisungen nach der Neuregelung des Finanzausgleichs 1995

Die Bundesergänzungszuweisungen sind als letzte Stufe mittlerweile zum Hauptinstrument des bundesstaatlichen Finanzausgleich geworden (Tabelle 6). Die Gesamtsumme der Bundesergänzungszuweisungen ist mit 25,3 Mrd. DM wesentlich höher als die der vorgelagerten Stufen des Umsatzsteuervorwegausgleichs mit 13,3 Mrd. DM und die des Länderfinanzausgleich i.e.S. mit 11,9 Mrd. DM.

Zu den bisherigen Bundesergänzungszuweisungen kamen durch die Neuregelung weitere hinzu: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft gemäß §11 Absatz 4 FAG, Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Belastungen gemäß §11 Absatz 5 FAG und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung. Die Haushaltssanierungs-BEZ wurden ab 1994 auf jährlich 3,4 Mrd. DM aufgestockt. Neben den Sonderbedarfs-BEZ zahlt der Bund den neuen Ländern ab 1995 zur Steigerung ihrer Wirtschaftskraft über das *„Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost“* für die Dauer von zehn Jahren Finanzhilfen von 6,6 Mrd. DM.

Tabelle 6: Bundesergänzungszuweisungen für die Länder im Finanzausgleichsjahr 1997

Land	Fehlbetrags-BEZ	Kosten der Kleinheit	Sonderlasten der neuen Länder	Übergangs-BEZ	Haushalts-notlage	Gesamt-BEZ
SH	0	164	0	184	0	348
RP	457	219	0	365	0	1.041
NI	1.008	0	0	410	0	1.418
SL	199	153	0	65	1.600	2.017
HB	130	126	0	65	1.800	2.121
BB	469	164	1.985	0	0	2.618
SN	834	0	3.658	0	0	4.492
ST	498	164	2.208	0	0	2.870
TH	455	164	2.008	0	0	2.627
MV	333	164	1.479	0	0	1.976
BE	844	219	2.662	0	0	3.725
GESAMT	5.227	1.537	14.000	1.089	3.400	25.253

Quelle: Finanzbericht 1999, eigene Berechnungen

[97] Vgl. G. Färber, 1993, a.a.O., S. 309; dies., 1999, a.a.O.
[98] Vgl. G. Färber, 1993, a.a.O., S. 309; dies., 1999, a.a.O.

2. Allokationstheoretische Würdigung der Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen

2.1 Fehlbetrags-BEZ und Sonderbedarf-BEZ für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten

Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§11 Absatz 2 FAG) an finanzschwache Länder werden auch im novellierten Länderfinanzausgleich gewährt. Das Zuweisungsvolumen orientiert sich an der Finanzkraft der leistungsschwachen Länder. Die Regelung sieht vor, daß die zu 100% fehlende Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder zu 90% ausgeglichen wird. Damit wird allen Bundesländern eine Finanzkraft von mindestens 99,5% des Länderdurchschnitts gewährt. Dies ist gerade einmal ein halber Prozentpunkt unter der vollständigen Nivellierungsgrenze.

Die Sonderbedarf-BEZ für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft weisen mit 55,7% (14 Mrd. DM) den höchsten Anteil an den Bundesergänzungszuweisungen auf.[99] Diese Zuweisungen für die neuen Länder sind kritisch zu sehen, weil sie nicht zweckgebunden sind.[100] Es ist daher keine Überprüfung möglich, ob die finanziellen Mittel effizient angelegt werden. Beispiele, die das Gegenteil zeigen, gibt es: Das Projekt *„Eurodrom Lausitz-Ring"* des Landes Brandenburg.[101]

Auch die Verteilung der Sonderbedarfs-BEZ nach der Einwohnerzahl entspricht nicht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die Infrastruktur- und Wirtschaftsdaten der neuen Länder haben sich seit der Wiedervereinigung 1990 in allen Länder verändert. Eine Verteilung nach der Einwohnerzahl ist daher nur zu vertreten, wenn die teilungsbedingen Sonderlasten und die kommunale Finanzschwäche einheitlich verlaufen. Es wäre daher besser, wenn sich die Vergabe der Sonderbedarfs-BEZ ab 1999 nach der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder richten würde, damit diese im weiteren Verlauf degressiv auslaufen können. Die immer wieder in der finanzwissenschaftlichen Literatur geforderte Eigenbeteiligung der Länder[102] ist in diesem Zusammenhang kritisch zu sehen. Die Ausgabenstruktur der Haushalte in den neuen Ländern weist darauf hin, daß eine Ei-

[99] Die Zuweisungen werden im Falle einer wesentlichen Abweichung von den zugrundeliegenden Erwartungen von Bund und Ländern im Jahre 1999 überprüft. Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 299

[100] Vgl. H. Grossekettler, 1994, a.a.O., S. 110; K. Schmidt, 1996, a.a.O., S. 330; P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 394 ; R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 299f.

[101] Das Land Brandenburg subventioniert das Projekt mit einem Betrag von 240 Millionen DM. Vgl. Neue Rennstrecke soll Arbeitsplätze schaffen, in: Süddeutsche Zeitung, 1.8.1996; Subventionsstreit um Rennstrecke, in: Handelsblatt, 18.2.1997

[102] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 300; M. Hummel, W. Nierhaus, 1994, a.a.O., S. 129

genbeteiligung deren finanzielle Leistungsfähigkeit überfordern wird. Daher sind Bundesergänzungszuweisungen mit Beteiligungsauflagen abzulehnen.

Die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen für die finanzschwachen Länder sind wie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen für die neuen Länder an keine Verwendungsauflage gebunden. Die finanzschwachen Länder Niedersachsen, Bremen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und das Saarland erhalten ab 1995 ein Zuweisungsvolumen von 1.345 Mio. DM, das bis zum Jahr 2005 linear um 10% pro Jahr abgebaut wird. Die Zuweisungen erfolgen zum Abbau überproportionaler Belastungen. Die Frage bleibt, welche Belastungen sich darunter subsummieren. Aus allokationstheoretischer Sicht sollten sich die Zuweisungen am zusätzlichen Finanzbedarf der alten Länder orientieren. In einer empirischen Analyse kann der zusätzliche Finanzbedarf der alten Länder abgeleitet werden.

Dabei wird deutlich, daß mit der Integration der neuen Länder in das bestehende Finanzausgleichssystem v.a. die finanzstarken alten Länder überproportionale Lasten zu tragen. Aus der nachfolgenden Tabelle 7 wird ersichtlich, daß Hamburg gegenüber dem alten Recht mit 185 DM je Einwohner den höchsten Verlust aufweist, gefolgt von Bayern (70 DM je Einwohner) und Bremen (80 DM je Einwohner). Dies zeigt wiederum, daß sich die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen nicht am Finanzbedarf der Länder orientieren. Es kommt daher zu Fehllenkungen öffentlicher Mittel.

Tabelle 7: Auswirkungen des Finanzausgleichs 1997 auf die alten Länder - Ein Vergleich der finanziellen Auswirkungen des neuen Rechts mit dem alten Recht in Mio. DM und in DM je Einwohner

Finanzausgleichsjahr 1997	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	HB	Gesamt
UST-Vorwegausgleich	-1.192	-2.382	-2.054	-543	-3.549	-337	-792	-1.548	-50	-134	-12.581
Länderfinanzausgleich	-3.091	-3.009	-2.398	-9	-2.943	-386	310	676	207	227	-10.417
Ländersteuergarantie	-21	-43	0	7	-48	67	0	0	0	37	0
Zahlergarantie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finanzkraftreihenfolge	15	22	18	1	24	-80	0	0	0	0	0
Annuitätenumschichtung	-97	-189	-165	118	-285	-27	48	479	69	50	0
BEZ	0	0	0	348	0	0	1.049	1.424	417	321	3.560
Zusammen	-4.386	-5.601	-4.598	-79	-6.801	-763	615	1.031	643	501	-19.438
in DM/Einwohner	-727	-465	-442	-29	-379	-447	153	132	594	741	-868
Differenz geltendes Recht/Status Quo	47	-842	-260	576	-337	-317	527	1.309	24	-122	605
- in DM je Einwohner	8	-70	-25	209	-19	-185	132	167	22	-48	191

Quelle: eigene Berechnungen

2.2. Bundesergänzungszuweisungen für die „*Kosten der Kleinheit*"

Die Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung sind für die staatliche Existenz jedes Landes unabdingbare Kosten der Demokratie. Aus ökonomischer Sicht sind diese Kosten unteilbar, da sie mit abnehmender Bevölkerungszahl nicht beliebig zurückgeführt werden können. Kleine Länder haben daher überdurchschnittliche hohe Ausgaben je Einwohner für die politische Führung zu tragen. Deshalb entstehen ihnen Kosten der Kleinheit.[103]

Bei der Ermittlung von aussagefähigen Werten für die Ausgaben der politischen Führung und zentralen Verwaltung sind die Stadtstaaten nicht zu berücksichtigen, weil deren Ausgaben für die staatliche und die kommunale Ebene nicht aufgeschlüsselt werden können. Dies wird bspw. dadurch deutlich, daß die Pro-Kopf-Ausgaben des Stadtstaates Bremen im Jahr 1996 bei 899 DM lag, der Durchschnitt der Flächenländer jedoch nur bei 265 DM/Einwohner.[104]

Auch die neuen Länder werden nicht einbezogen, weil der Anpassungsprozeß an die westlichen Flächenländer auch bei den Ausgaben für politische Führung und zentrale Verwaltung noch nicht abgeschlossen ist. Eine Einbeziehung der neuen Länder in die Durchschnittsbetrachtung würde nicht zu aussagekräftigen Ergebnissen führen.

Die empirischen Daten zu den Kosten der politischen Führung[105] und der zentralen Verwaltung der einzelnen Länder verdeutlichen, daß die bevölkerungsstarken Länder wie bspw. Nordrhein-Westfalen mit 3.840 Mio. DM, Bayern mit 2.924 Mio. DM, Baden-Württemberg mit 2.399 Mio. DM und Niedersachsen mit 1.836 DM die höchsten Nettoausgaben für 1996 aufweisen. Die kleineren Bundesländern wie das Saarland (373 Mio. DM) oder Schleswig-Holstein (774 Mio. DM) verzeichnen deutlich geringere Nettoausgaben.[106]

Die Relationen ändern sich, wenn die Kosten der Kleinheit pro Einwohner berechnet werden. Das Saarland und Schleswig-Holstein weisen mit 369 DM bzw. 315 DM die geringsten Nettoausgaben pro Éinwohner auf. Die anderen bevölkerungsreichen Flächenländer Nordrhein-Westfalen (238 DM), Baden-Württemberg

[103] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 53

[104] Vgl. Ausgaben der alten Flächenländer für die Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung von 1993-1996, Anhang 42

[105] Unter diesem Begriff sind die Ausgaben für die Regierungen und die Ministerien, die Rechnungshöfe, die Beauftragten für besondere Angelegenheiten bspw. Ausländerbeauftragte oder Datenschutzbeauftragte und Sonstiges (bspw. Landtag, Fraktionen, Abgeordnetenhaus) zusammengefaßt.

[106] Vgl. Ausgaben der alten Flächenländer für die Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung von 1993-1996, Anhang 42

(253 DM) oder Bayern (264 DM) liegen unter dem Durchschnittswert von 265 DM pro Einwohner.[107]

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1986 die Kosten der Kleinheit als Sonderlast im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen anerkannt. Der ursprüngliche Kreis von vier Ländern[108] wurde schließlich mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erweitert. Von 16 Bundesländern erhalten seit 1.1.1995 neun Bundesländer Bundesergänzungszuweisungen für die *„Kosten der Kleinheit"*.

Um die allokative Effizienz dieser Bundesergänzungszuweisungen zu überprüfen, sei folgendes unterstellt: Wenn ein Land im Aufgabenbereich der politischen Führung Ausgaben zu tragen hat, die pro Einwohner über dem entsprechenden Durchschnittswert der Ländergesamtheit liegen, wird es für diese Sonderlast entschädigt. Die Durchschnittskostenfunktion der Länder D_L weist folgende Gleichung auf,[109]

$$D_L = 265 \text{ DM} * E_i$$

wobei E_i für die Einwohnerzahl des jeweiligen Landes i steht und der erste Koeffizient die Durchschnittskosten der politischen Führung und zentraler Verwaltung aller Länder angibt. Die Durchschnittskostenfunktion bildet eine Schar von Gleichungen, wobei jede einzelne die hypothetische Kostenfunktion des jeweiligen Landes widerspiegelt. Der Vergleich der fiktiven Durchschnittsausgaben mit den aufgezinsten Durchschnittsausgaben ergibt die jeweilige Überbelastung (+) oder Unterbelastung (-) der einzelnen Länder bei den Kosten der politischen Führung an. Sie entsprechen den Kosten der Kleinheit.

Der Vergleich der fiktiven Kosten der Kleinheit mit den tatsächlich erfolgten Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau der Überbelastung führt zu interessanten Ergebnissen: Schleswig-Holstein erhält mit einer Ergänzungszuweisung von 164 Mio. DM einen wesentlich höheren Betrag zugewiesen, als dem Land nach der Berechnung der fiktiven Kosten der Kleinheit (50 Mio. DM) eigentlich zusteht. Ähnlich verhält es sich mit dem Saarland und Rheinland-Pfalz. Beide Länder weisen einen wesentlich niedrigeren fiktiven Kostenbedarf auf, der durch die gezahlte Summe an Bundesergänzungszuweisungen überkompensiert wird.

[107] Vgl. W. Krahwinkel, Der Länderfinanzausgleich: Zur Problematik: Länderfinanzausgleich, Kosten der politischen Führung in den Ländern, in: Schriften des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., Nr. 65, November 1995, S. 22ff.

[108] Mit der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetz vom 18.2.1987 erhielten Saarland (100 Mio. DM), Bremen (50 Mio. DM), Rheinland-Pfalz (20 Mio. DM) und Schleswig-Holstein (50 Mio. DM) rückwirkend zum 1.1.1987 Vorabbeträge für ihre Kosten der politischen Führung.

[109] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 53. Das Modell wurde in Anlehnung an Kitterer erstellt. Für die Berechnungen wurde jedoch anders als bei Kitterer neben der Kosten der politischen Führung auch die der zentralen Verwaltung einberechnet.

Für Rheinland-Pfalz beläuft sich die Überkompensation auf 159 Mio. DM und für das Saarland auf 49 Mio. DM.

Die empirische Analyse zeigt bei der Internalisierung der Kosten der Kleinheit durch die Bereitstellung sog. Bundesergänzungszuweisungen Fehllenkungen auf. Die Bundesergänzungszuweisungen können zu keiner allokationseffizienten Internalisierung der Kosten der Kleinheit führen.[110] Die Analyse zeigt auch, daß die Vergabe dieser Zuweisungen an die Verpflichtung der Länder geknüpft werden muß, die teilweise hohen Kosten der politischen Führung zu reduzieren. Dies betrifft gerade die Kostenentwicklung in den neuen Ländern, die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der Kleinheit erhalten, v.a. jedoch Berlin.[111]

3. Distributionstheoretische Würdigung der Bundesergänzungszuweisungen

Die Kriterien zur Überprüfung der Effizienz der Bundesergänzungszuweisungen orientieren sich an der rationalen Anforderung des Länderfinanzausgleichs i.e.S..[112] Dabei zeigt die Analyse starke Nivellierungstendenzen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. auf, die durch die Bundesergänzungszuweisungen noch verstärkt werden können. Es könnte daher zu vermehrten disincentive-Effekten kommen, die sowohl bei leistenden wie auch empfangenden Ländern eintreten können.

Die Ausgestaltung der bisher untersuchten Bundesergänzungszuweisungen führt weder zur Transparenz des Systems noch zur Vollständigkeit und Widerspruchsfreiheit des Finanzausgleichssystems.

Dieses Kapitel wird sich daher mit dem Kriterium der Monotonie näher beschäftigen. Ein möglicher Verstoß gegen dieses Kriterium wurde schon vor der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 desöfteren thematisiert.[113]

---

[110] Weitere kritische Anmerkungen zu den Kosten der politischen Führung u.a. bei K. Schmidt, 1996, a.a.O., S. 330f.; St. Homburg, 1996, a.a.O., S. 22 (Vorabexemplar des Verfassers); ders., 1994, a.a.O., S. 315

[111] Die Berliner Regierung diskutiert derzeit, die Bezirke zu verkleinern, um die Kosten der politischen Führung zu reduzieren.

[112] Die Kriterien orientieren sich an den rationalen Anforderungen des Länderfinanzausgleichs i.e.S.: Monotonie, Transparenz, Widerspruchsfreiheit, Anreizkompatibilität um die wichtigsten zu nennen. Vgl. E. Gawel, W. Störmann, 1992, a.a.O., S. 325ff.

[113] Baden-Württemberg droht mit einer Verfassungsklage, weil sich die Finanzkraftreihenfolge nach den BEZ verschiebt. Vgl. Drohung mit Verfassungsklage, in: Handelsblatt, 13.8.1996; weitere Kritik an der Übernivellierung und der Änderung der Finanzkraftreihenfolge: Länderfinanzausgleich führt zu Übernivellierungen zugunsten der finanzschwachen Länder, in: Handelsblatt, 17.12.1996; Schlicht unmoralisch - Die reichen Länder wollen sich ihre Benachteili-

Die Entwicklung der Finanzkraft nach den Ergänzungszuweisungen des Bundes und der Annuitätenumschichtung führt zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge (Tabelle 8).

Tabelle 8: Veränderung der Finanzkraftverhältnisse durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleichsjahr 1997

Finanzausgleichsjahr 1997	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI
Finanzkraft vor LFA und BEZ in Mio DM	28.827	53.818	46.141	11.270	78.668	9.869	15.570	30.264
- Finanzkraft in DM/Einwohner	4.780	4.464	4.440	4.099	4.380	5.782	3.883	3.864
- Rangfolge der Länder	2	4	5	7	6	1	9	10
Finanzkraft nach LFA, BEZ und Ann.umsch.	25.618	50.577	43.578	11.734	75.392	9.523	16.977	32.843
- Finanzkraft in DM/Einwohner nach LFA	4.248	4.195	4.193	4.267	4.197	5.580	4.234	4.193
- Rangfolge der Länder	11	14	16	10	13	3	12	15
- Abweichung vom Länderdurchschnitt	-330	-383	-384	-310	-380	1.002	-344	-384
in %	-7,21	-8,36	-8,40	-6,78	-8,31	21,89	-7,51	-8,40
	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE
Finanzkraft vor LFA und BEZ in Mio DM	4.003	8.927	3.227	15.701	9.351	8.501	6.240	13.402
- Finanzkraft in DM/Einwohner	3.698	3.485	4.773	3.460	3.445	3.421	3.437	3.888
- Rangfolge der Länder	11	12	3	13	14	16	15	8
Finanzkraft nach LFA, BEZ und Ann.umsch.	4.697	13.466	3.862	23.829	14.434	13.193	9.704	22.824
- Finanzkraft in DM/Einwohner nach LFA	4.338	5.257	5.711	5.251	5.317	5.309	5.344	6.622
- Rangfolge der Länder	9	7	2	8	5	6	4	1
- Abweichung vom Länderdurchschnitt	-240	679	1.133	674	739	732	767	2.044
in %	-5,24	14,83	24,76	14,72	16,15	15,98	16,74	44,66

Quelle: eigene Berechnungen

Die finanzstarken Länder Baden-Württemberg (von Rang 5 auf Rang 16), Bayern (von Rang 4 auf Rang 14), Hessen (von Rang 2 auf Rang 11) und Nordrhein-Westfalen (von Rang 6 auf Rang 13) fallen nach den Bundesergänzungszuweisungen und der Annuitätenumschichtung an das Ende der Ländertabelle. Finanzschwachen Länder wie bspw. Mecklenburg-Vorpommern (vorher: Rang 15; nachher: Rang 4), Bremen (vorher: Rang 3; nachher: Rang 2) oder Berlin (vorher: Rang 8; nachher: Rang 1), erfahren durch die Bundesergänzungszuweisungen eine überdurchschnittliche Anhebung ihrer Finanzkraft.

Die Untersuchung der relativen Finanzkraftposition (Verhältnis von Finanzkraftmeßzahl zu Ausgleichsmeßzahl) zeigt, daß die finanzstarken Länder Hessen,

gung durch den Finanzausgleich nicht mehr länger gefallen lassen, in: Der Spiegel, 50/1996; Finanzminister Gerhard Mayer-Vorfelder kritisiert erneut Finanzkraftverschiebungen durch Sonderzuweisungen des Bundes, in: Pressemitteilung des Finanzministeriums Baden-Württemberg, Nr. 108/1996, 16.4.1996; Übernivellierung durch Finanzausgleich, in: FAZ, 14.2.1997

Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg nach erfolgter Annuitätenumschichtung und Bundesergänzungszuweisungen in der relativen Finanzkraftposition zurückfallen (Tabelle 9). Nordrhein-Westfalen weist die geringste relative Finanzkraft mit 101,9% auf, gefolgt von Bayern mit 102,7% und Baden-Württemberg mit 102,6%.

Tabelle 9: Veränderung der relativen Finanzkraftposition durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

	FKM zu AM vor LFA	Rang-kriterium	Finanzkraft nach LFA und LSTG	Rang-kriterium	Finanzkraft nach BEZ und Ann.umsch.	Rang-kriterium
HE	116,8	1	104,2	1	103,8	10
BY	109,3	2	103,1	2	102,7	13
BW	108,6	3	103,0	3	102,6	14
SH	100,5	6	100,5	6	104,6	9
NW	106,3	5	102,3	4	101,9	16
HH	106,6	4	102,3	5	102,8	12
RP	95,0	7	96,9	7	103,5	11
NI	94,4	8	96,5	8	102,4	15
SL	90,3	9	95,0	10	106,0	8
HB	88,8	10	96,0	9	106,2	7
BB	85,6	11	95,0	10	129,1	4
SN	84,0	15	95,0	10	130,3	3
ST	84,7	12	95,0	10	128,5	5
TH	84,4	13	95,0	10	130,3	2
MV	84,3	14	95,0	10	131,1	1
BE	71,4	16	95,0	10	121,5	6

Quelle: eigene Berechnungen

Die Durchbrechung der Monotonieeigenschaft führt zu außergewöhnlich hohen disincentive-Effekten für die finanzstarken Länder: Nordrhein-Westfalen behält nur noch 28,4% seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft, Hessen 20,4%, Baden-Württemberg 28,1% und Bayern 27,7%. Die konfiskatorische Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft *„bestraft"* damit weiterhin eine erfolgreiche Struktur- und Wachstumspolitik. Und dies, obwohl im Rahmen der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eine Änderung des Abschöpfungstarifs erfolgte.[114]

[114] Die bayerische und die baden-württembergische Staatsregierung haben ein Gutachten zum Finanzausgleich und Verfassungsrecht zu Beginn des Jahres 1997 in Auftrag gegeben. Der Gutachter Prof. Arndt schreibt in seinem Zwischenbericht: *„Ein Länderfinanzausgleich, der eine „Belohnung" für Sparsamkeit und erfolgreiche Wirtschaftspolitik bzw. eine „Bestrafung" für unsolide Finanzpolitik verhindern würde, wäre verfassungswidrig."* Vgl. H.W. Arndt, Zwischenbericht zu dem Gutachten „Finanzausgleich und Verfassungsrecht", vorgelegt

Andererseits läßt die Finanzverfassungsreform 1995 eine faktische Übernivellierung der Infrastrukturbestände zu, die in der Übergangspahse bis zum Jahr 2005 abgebaut werden. Wegen der starken Unterschiede in der Infrastrukturausstattung zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern ergibt sich dabei die Notwendigkeit, die Steuereinnahmen weitgehend zu nivellieren.

Dieser Sachverhalt schließt die Rangfolgenposition des Saarlandes und Bremen ein. Das Bundesverfassungsgericht hat beiden Ländern mit seinem Urteil am 27. Mai 1992 eine Übernivellierung zugestanden, die lediglich bis einschließlich 1998 gilt. Die Rangfolge der Monotonie muß daher in der Phase des Übergangs durchbrochen werden.

Außerdem ist es umstritten, ob die Rangfolgengarantie verfassungsrechtlich die Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen abdeckt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher dazu nicht dezidiert geäußert. Es hat zwar durch sein Urteil von 1992 zu einer Differenzierung innerhalb der Bundesergänzungszuweisungen beigetragen. Ob dies für die Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen in das Rangfolgenkriterium ausreicht, erscheint daher fraglich.[115]

4. Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlageländer und deren allokationstheoretische Effizienz

4.1 Die Überprüfung möglicher Haushaltsnotlagen

4.1.1 Ökonomische Indikatoren zur Bestimmung möglicher Haushaltsnotlagen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 eröffnete dem Gesetzgeber die Möglichkeit, Ländern mit schwieriger Haushaltslage finanzielle Hilfen zukommen zu lassen.[116] Dem Bund war es danach freigestellt, über die

---

durch das Staatsministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung Nr. 88/97, Anhang, 7. Juli 1997

[115] Vgl. D. Carl, 1995, a.a.O., S. 113f., der die Einbeziehung der finanzkraftbezogenen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen kritisiert, weil diese nicht mehr zum horizontalen Finanzausgleichssystem gehören. Er kritisiert auch die Bundesergänzungszuweisungen für Kosten der Kleinheit und für die Beseitigung der Haushaltsnotlage, die streng bedarfsbezogen sind und somit keine Stärkung der allgemeinen Finanzkraft darstellen. G. Färber, Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Einheit, in: Hartwich, Wewer, Regieren in der Bundesrepublik IV, Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses, 1992, S. 211; H.W. Arndt, Zwischenbericht zu dem Gutachten *„Finanzausgleich und Verfassungsrecht"*, vorgelegt durch das Staatsministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung Nr. 88/97, Anhang, 7. Juli 1997

[116] Vgl. Bundesverfassungsgericht, 1986, S. 402ff.

Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft der Bundesländer anzuheben (sog. Fehlbetrags-BEZ), Sonderlasten einzelner zu berücksichtigen (sog. Sonderbedarfs-BEZ) oder beide Zuweisungshilfen zu verbinden.[117] Der Bund zahlte zunächst Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an kleine finanzschwache Länder, um deren überproportional hohen Kosten der politischen Führung auszugleichen. Die Haushaltsnotlageländer Bremen und das Saarland erhielten seit 1988 Haushaltsnothilfen von je 150 Millionen DM pro Jahr in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.[118]

Die Feststellung der Haushaltsnotlage und die Festlegung der zu bezahlenden Haushaltsnotlagehilfen bereitete jedoch Schwierigkeiten. Die Bundesregierung begründete die Zahlung der befristeten Haushaltsnothilfe in ihrem Entwurf zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mit der äußerst ungünstigen Deckungs-, Kreditfinanzierungs- und Zinssteuerquote der betroffenen Länder. Wie der Finanzierungsvorschlag des Bundesrates leitete auch die Bundesregierung einen Haushaltsnothilfebetrag für die betroffenen Länder ab, der die Entwicklung der Haushaltsnotlageindikatoren mitberücksichtigte.[119] Die damaligen Konzepte ließen offen, wie die Haushaltsnotlagenhilfen mit den Haushaltsnotlageindikatoren verknüpft waren (Diagnoseaspekt) und ob der zur Verfügung gestellte Betrag eine Chance zur Haushaltskonsolidierung der betroffenen Länder ermöglichte (Prognoseaspekt).[120]

Die Finanzwissenschaft spricht von einer Haushaltsnotlage, wenn ein Land aus eigener Kraft die Verpflichtungen eines anwachsenden Schuldendienstes nicht mehr nachkommen kann. Es müßte seine sonstigen Ausgaben in einem Maße einschränken, daß die Bereitstellung eines Mindestmaßes an öffentlichen Gütern unmöglich wäre: Das Land hat einen Grad an Verschuldung erreicht, der es *„im Vergleich zum Durchschnitt aller Länder zu einem so hohen Schuldendienst verpflichtet, daß seine finanzielle Stabilität anhaltend gefährdet ist."*[121]

---

[117] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 298f.; P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 346f.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 29ff.

[118] Vgl. R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 299

[119] Die Bundesregierung sah in ihrem Entwurf zum Achten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern einen Betrag von 75 Mio. DM für das Saarland vor, dessen Höhe in keinster Weise an Indikatoren abgeleitet war. Der Bundesrat schlug einen Gesamtbetrag von 250 Mio. DM vor, der im Verhältnis zu der Einwohnerzahl auf die jeweiligen Länder verteilt werden sollte. Gerät ein weiteres Land hinzu, werden die zur Verfügung stehenden Mittel für die bisher berechtigten Länder gekürzt. Scheidet dagegen ein Land aus dem Empfängerkreis aus, erhöht sich die Haushaltsnotlagenhilfe für die übrigen empfangsberechtigten Länder. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 11/789, S. 9ff

[120] Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 30f.

[121] Vgl. K. Littmann, 1990, a.a.O., S. 310; dazu G. Färber, Haushaltsnotlagen in föderativen Systemen, in: Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten,

Littmann/Färber (1988) haben daher die Verwendung von symptomatischen, situationsbezogenen und numerisch erfaßbaren Haushaltsnotlageindikatoren als Ansatz für die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen vorgeschlagen.[122] Zur Bestimmung der Haushaltsnotlage und als Ansatz für die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen dienen folgende Indikatoren:

(1) Die **Deckungsquote** *(DEQ = bereinigte Einnahmen/bereinigte Ausgaben):* Die Deckungsquote (DEQ) eines Landes gibt darüber Aufschluß, welche Anteile der Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt sind.

Eine Deckungsquote, die kleiner als eins ist, weist auf eine Deckungslücke hin. Damit besteht die Notwendigkeit, Kredite aufzunehmen sofern sich keine anderen Einsparmöglichkeiten ergeben.

(2) Die **Kreditfinanzierungsquote** *(KfQ = Kreditmarktschulden i.w.S./bereinigte Ausgaben):* Die Kreditfinanzierungsquote (KfQ) gibt das Verhältnis zwischen der gesamten Kreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben an. Sie zeigt, welcher Teil der Ausgaben kreditfinanziert ist.

(3) Die **Zins-Steuer-Quote** *(ZSTQ = Zinsausgaben/Steuereinnahmen)*: Die Zins-Steuer-Quote (ZSTQ) beschreibt den Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen.[123] Sie gibt an, welcher Anteil von den realisierten Steuereinnahmen für die Tilgung der Zinsen eingestellt wird.

(4) Die **Zins-Ausgaben-Quote** *(ZAQ = Zinsausgaben/bereinigte Ausgaben)*: Die Zinsausgabenquote (ZAQ) gibt an, welcher Teil der bereinigten Ausgaben eines Landes für die Bedienung der Zinslasten bestimmt ist.

Eine ansteigende Zinsausgabenquote bedeutet daher automatisch die Einschränkung anderer Länderaufgaben.

(5) Der **relative Haushaltsnettobeitrag** *(rel. HHNB = Haushaltsnettobeitrag dividiert durch bereinigte Ausgaben):* Der relative Haushaltsnettobeitrag beschreibt den Haushaltsspielraum, der durch die Kreditaufnahme gewonnen ist

---

hrsg. von W.W. Pommerehne, Schriften des Europa-Institutes der Universität des Saarlandes, 1996, S. 124f.; W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 31

[122] Vgl. K. Littmann, 1990, a.a.O., S. 320

[123] Die Steuereinnahmen setzen sich aus den Steuereinnahmen, den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Die Haushaltsnotlagehilfen und die Kosten politischer Führung nach Artikel 107 Absatz 2 GG i.V.m. § 11a (3) FAG werden nicht mit einberechnet. Vgl. Programm zur Überwindung der Haushaltsnotlage des Saarlandes: Schreiben an den Finanzminister des Bundes und die Finanzminister der Länder, 25. August 1992, S. 31; Das Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Drs. 13/359, abgedruckt in: Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes, hrsg. vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 1, 1992, Anlage 1, S. 55ff.

und welcher Anteil der Ausgaben dadurch finanziert werden kann **(positiver relativer Haushaltsnettobeitrag)**.

Er wird durch den **Haushaltsnettobeitrag** (*HHNB = Nettokreditaufnahme minus lfd. Zinsverpflichtung*) definiert:[124] Der Haushaltsnettobeitrag (HHNB) ist definiert als Differenz zwischen der Nettokreditaufnahme und den laufenden Zinsverpflichtungen. Er gibt an, welcher Teil der Kreditaufnahme für andere Zwecke als zur Bedienung des Zinsdienstes eingesetzt werden kann.

Ein negativer rel. Haushaltsnettobeitrag zeigt auf, welcher Haushaltsspielraum durch die Kreditaufnahme verloren geht und welcher Anteil der Ausgaben wegen der Zinsverpflichtungen anderweitig, bspw. durch Steuern oder sonstige Einnahmen finanziert werden muß.

Der relative Haushaltsnettobeitrag führt jedoch zu Verzerrungen, weil die Zinsausgaben durch die Nettokreditaufnahme bereits abgedeckt sind.[125] Wegen dieser Abweichungen wird ein modifizierter Haushaltsnettobeitrag h_t^* verwendet, der um die Zinszahlungen bereinigt ist.

$$h_t^* = \frac{H_t}{(A_t - Z_t)} = \frac{H_t}{A_t^*}$$

4.1.2 Die empirische Überprüfung möglicher Haushaltsnotlagen

Die Berechnungen der einzelnen Indikatoren für die Länder Bremen und Saarland führen bei einer Abgleichung mit den jeweiligen Werten des Länderdurchschnitts[126] der alten Länder zu einer empirischen Bestätigung der Haushaltsnotlage. Die Zinssteuerquoten von Bremen und Saarland weisen im Beobachtungszeitraum 1988-1992 einen Wert auf, der doppelt so hoch war, als der entsprechende Wert des Länderdurchschnitts (siehe Tabelle 10)

Die Zinssteuerquoten des Stadtstaates Bremen und Saarland stiegen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich an. Während die Quote in Bremen 1988 noch bei 24,1% und im Saarland bei 20,8% lag, erhöhte sie sich bis 1992 kontinuierlich

---

[124] Vgl. K. Littmann, G. Färber, 1988, a.a.O., S. 25-30 und S. 42-46; Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 11/789, S. 9ff.

[125] Dazu sei folgendes Beispiel gegeben: Ein Land, dessen Ausgaben 30 Mrd. DM und dessen laufende Zinsausgaben 3 Mrd. DM betragen, hat bei einer unterstellten Nettokreditaufnahme von 4 Mrd. DM einen positiven Haushaltsnettobetrag von 1 Mrd. DM. Der relative Haushaltsnettobetrag H_t/A_t beträgt demnach 3,3%. Da die Zinsausgaben durch die Nettokreditaufnahme schon abgedeckt sind, sind nur noch Ausgaben von $A_t^* = A_t - Z_t = 30$ Mrd. DM - 3 Mrd. DM = 27 Mrd. DM zu finanzieren. Der relative Haushaltsnettobeitrag $(H_t/A_t)^*$ beträgt demnach 3,7%. Vgl. hierzu auch W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 52

[126] Bei der Berechnung der Indikatoren für den Länderdurchschnitt werden nur die Daten der alten Länder ohne Berlin einbezogen.

auf 24,9% bzw. 22,6%. Ganz anders verlief die Entwicklung der Zinssteuerquote bei den anderen alten Ländern. Diese war im Zeitverlauf von 11,1% (1988) bzw. 11,4% (1988) auf 10,8% (1992) bzw. 11,1% (1992) gesunken. Die zunehmende Zinsbelastung der Sanierungsländer Bremen und Saarland wurde auch an der Entwicklung der Zinsausgaben- und der Zinseinnahmenquote deutlich. In beiden Länder entsprachen die Quoten dem 2-fachen Wert des länderdurchschnittlichen Niveaus. Während die Zinsausgabenquote Bremens geringfügig von 14,6% (1988) auf 14,7% (1992) angestiegen war, wies das Saarland eine deutliche Steigerung von 13,0% (1988) auf 14,6% (1992) auf.

Der modifizierte relative Haushaltsnettobeitrag deutete bei den alten Ländern mit einem durchschnittlichen negativen Wert von 3,0% (1988) bis 4,7% (1992) auf einen ansteigenden Verlust ihres Haushaltsspielraums hin, der durch die Kreditaufnahme verloren ging. Bremen (für die Jahre 1989-1991) und das Saarland (1988-1990) erreichten in diesen Zeiträumen positive Haushaltsnettobeiträge. Bei der Betrachtung der Kreditfinanzierungsquote fällt jedoch auf, daß das Saarland und Bremen die positiven Haushaltsnettobeiträge nur durch eine Anhebung der Nettokreditaufnahme finanzieren konnten. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang am Beispiel Bremens, das von 1989 bis 1990 eine Anhebung der Kreditfinanzierungsquote von 9,2% (1988) auf 16,0% (1990) zu verzeichnen hatte.

Den anderen Länder schien mit der geringfügigen Reduzierung der Kreditfinanzierungsquote eine Konsolidierung ihrer Haushalte gelungen. Bremen und Saarland war dies aus unterschiedlichen Gründen[127] nicht gelungen. Die relativ hohen Kreditfinanzierungsquoten, die dem 2-fachen Wert der länderdurchschnittlichen Quote entsprachen, verschaffte den Sanierungsländer nur vordergründig einen Haushaltsspielraum. Dieser wurde jedoch durch einen zusätzlichen Anstieg der ohnehin schon hohen Zinsausgaben erkauft.[128] Die Zinslasten der sanierungsbedürftigen Länder Bremen und Saarland wuchsen daher im Verhältnis zum Länderdurchschnitt weiter an.

Die Eigenständigkeit der Haushaltsführung der sanierungsbedürftigen Länder Bremen und Saarland wurde aber auch durch deren relativ geringe Deckungsquote eingeschränkt. Die anderen Länder wiesen im Durchschnitt eine Deckungsquote von über 100% auf, während das Saarland mit 88,5% knapp unter der 90%-Grenze und Bremen mit 91,6% knapp über der 90%-Grenze lagen. Da die Länder insgesamt über eine relativ geringe Einnahmenautonomie verfügten, fiel es gerade den finanzschwachen Ländern schwer ihre Deckungsquote anzuheben. Ein

[127] Vgl. hierzu nächstes Kapitel
[128] Eine ähnliche Situation könnte für die Finanzen des Bundes nachgewiesen werden.

Überblick auf andere Haushaltskennzahlen in Tabelle 10 verdeutlicht die Unterschiede zwischen den jeweiligen Ländern.

Tabelle 10: Die Haushaltsindikatoren der Länder Bremen und Saarland im Vergleich zum jeweiligen Länderdurchschnitt von 1988-1992

HAUSHALTS-	BREMEN					ALTE LÄNDER				
INDIKATOREN	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Zinssteuerquote	24,1	23,5	24,1	24,2	24,9	11,1	10,5	10,9	10,9	10,8
Defizitquote	13,6	10,0	10,8	13,8	8,4	4,3	1,1	5,3	4,9	5,3
Deckungsquote	86,4	90,0	89,2	86,2	91,6	104,5	101,1	105,6	105,2	105,6
Zinsausgaben-quote	14,6	14,5	14,5	14,4	14,7	7,6	7,5	7,3	7,4	7,2
Zinseinnahmen-quote	16,9	16,1	16,2	16,7	16,0	7,9	7,5	7,7	7,7	7,6
Kreditfinanzie-rungsquote	9,2	9,4	16,0	12,7	10,4	7,1	4,0	6,0	5,8	4,4
relativer Haus-haltsnettobeitrag	-5,5	-5,1	1,5	-1,7	-4,8	-2,8	-4,8	-3,3	-3,5	-4,3
modifizierter rel. Haushaltsnetto-trag	-6,4	-5,9	1,8	-2,0	-5,6	-3,0	-5,2	-3,5	-3,8	-4,7

HAUSHALTS-	SAARLAND					ALTE LÄNDER				
INDIKATOREN	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Zinssteuerquote	20,8	21,6	22,5	23,8	22,6	11,4	10,8	11,2	11,2	11,1
Defizitquote	11,4	11,0	12,0	13,0	11,5	4,3	1,0	5,3	4,9	5,3
Deckungsquote	88,6	89,0	88,0	87,0	88,5	104,5	101,0	105,6	105,2	105,5
Zinsausgaben-quote	13,0	13,8	14,2	15,0	14,6	7,6	7,5	7,3	7,3	7,2
Zinseinnahmen-quote	14,7	15,5	16,1	17,2	16,5	7,9	7,5	7,7	7,7	7,6
Kreditfinanzie-rungsquote	17,3	15,3	14,3	15,0	14,2	6,9	3,9	6,1	5,8	4,4
relativer Haus-haltsnettobeitrag	-0,1	-2,3	-3,5	-3,8	-4,1	-2,9	-4,8	-3,2	-3,5	-4,3
modifizierter rel. Haushaltsnetto-beitrag	-0,2	-2,7	-4,1	-4,5	-4,7	-3,1	-5,2	-3,4	-3,7	-4,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vierteljahr und das Jahr 1988, 1989, 1990, 1991 und 1992, Fachserie 14, Reihe 2; Finanzbericht 1997; Gutachten des Sachverständigenrates 1996/1997

Die Zinsausgabenquote war in beiden Länder erheblich höher als im Länderdurchschnitt. Während die Zinsausgabenquote des Saarlandes von 17,5% (1988) auf 19,7% (1992) anstieg, ist für Bremen ein relativ geringfügiger Anstieg von

14,6% (1988) auf 14,7% (1992) festzustellen. Der hohe Zinsanteil an der Ausgaben erklärt, wenn auch nur teilweise, den relativ starken Anstieg der Ausgaben des Saarlandes und Bremen. Bei der Bereinigung der Ausgaben um die Zinsausgaben fielen die Zuwachsraten des Saarlandes deutlich hinter die Ausgangszuwachsraten und die des Länderdurchschnitts zurück.

Ein anderes Bild ergibt sich für Bremen. Selbst nach einer Bereinigung fielen die Zuwachsraten der Ausgaben deutlich höher aus als die des Länderdurchschnitts. Sicherlich war der Konsolidierungsdruck gerade in der Übergangszeit der deutschen Einheit bis zur Reform des Länderfinanzausgleichs im März 1993 bei allen Ländern nur sehr schwach ausgeprägt. Aber die überdurchschnittlichen Zuwachsraten von Bremen mit 10,0% (1991) und 9,2% (1992) sind nicht mit dem relativ hohen Anteil der Zinsausgaben oder der Personalausgaben zu erklären. Schon eher deuten die Zahlen darauf hin, daß die finanzverfassungsrechtlich unklare Situation vor den Solidarpaktverhandlungen genutzt wurde, um die Ausgaben überdurchschnittlich anzuheben.

Ein weiteres Indiz für die Notlage der sanierungsbedürftigen Länder bietet die Entwicklung der Investitionsquote. Diese weist bei allen Ländern einen Rückgang von 15,3% (1988) auf 14,6% (1992) auf. Der Rückgang der Investitionsquote fiel jedoch bei den finanzschwachen Ländern Bremen und Saarland wesentlich stärker aus. Während Bremen seit 1988 einen Rückgang um 2,6 Prozentpunkte aufwies, verzeichnete das Saarland einen Rückgang an Investitionen von 2,9 Prozentpunkten.

Die Analyse der Haushaltsnotlage mithilfe einzelner Indikatoren reicht nicht aus, um daraus eine Notwendigkeit von Sanierungshilfen abzuleiten. Bei einer isolierten Betrachtung kann es vorkommen, daß aus dem empirischen Ergebnis des Haushaltsnettobetrages keine Haushaltsnotlage abgeleitet werden kann. Gleichzeitig bestätigt die Analyse der Zinssteuerquote und der Zinsausgabenquote das Vorliegen einer Haushaltsnotlage für beide Ländern.[129] Um Fehlschlüsse aus einer isolierten Betrachtung der Haushaltsnotlageindikatoren zu vermeiden, müssen deren Interdependenzen analysiert werden.

[129] Kitterer (1994) schreibt dazu: „*Hat ein Land eine hohe Kreditfinanzierungsquote, aber wegen sehr hoher Zinslasten einen geringeren Haushaltsspielraum, so würden Zuschüsse der Solidargemeinschaft, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden, verhältnismäßg fruchtlos erscheinen, zumindest aber den Zeitbedarf für eine Konsolidierung sehr in die Länge ziehen, wenn die hohe Kreditfinanzierungsquote als gegeben hingenommen wird.*" Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 33

Tabelle 11: Ausgewählte Haushaltskennzahlen von Bremen und Saarland im Vergleich zu den anderen Ländern von 1988-1992

WEITERE INDIKATOREN	BREMEN 1988	1989	1990	1991	1992	ALTE LÄNDER 1988	1989	1990	1991	1992
Zuwachs der Ausgaben in vH	0,0	5,2	4,9	10,0	9,2	0,0	4,5	7,0	7,6	7,7
Zuwachs der Ausgaben ohne Zinsausgaben in vH	0,0	5,5	4,8	10,1	8,9	0,0	4,6	7,2	7,5	7,9
Schulden pro Einwohner	19.150	19.877	21.235	22.393	24.039	6.565	6.591	6.852	7.078	7.328
Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben	40,3	38,9	39,3	38,8	38,4	40,9	40,1	39,7	39,7	40,2
Investitionsquote	15,4	15,9	14,7	14,4	12,8	15,3	15,2	15,4	14,9	14,6
Anteil der Zinsausgaben an den Ausgaben	14,6	14,5	14,5	14,4	15,4	11,2	11,1	10,9	11,1	11,1

HAUSHALTS-INDIKATOREN	SAARLAND 1988	1989	1990	1991	1992	ALTE LÄNDER 1988	1989	1990	1991	1992
Zuwachs der Ausgaben in vH	0,0	4,8	5,2	6,3	5,9	0,0	4,5	7,0	7,6	7,8
Zuwachs der Ausgaben ohne Zinsausgaben in vH	0,0	3,9	4,7	5,3	6,4	0,0	4,7	7,2	7,6	7,9
Schulden pro Einwohner	11.649	12.368	13.217	13.744	14.736	6.615	6.638	6.901	7.132	7.383
Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben	39,5	38,3	38,2	38,5	38,4	40,9	40,1	39,7	39,7	40,2
Investitionsquote	15,1	16,4	14,0	12,6	12,2	15,3	15,2	15,4	15,0	14,6
Anteil der Zinsausgaben an den Ausgaben	17,5	18,4	19,0	20,1	19,7	11,2	11,0	10,8	11,0	11,0

Quelle: siehe Tabelle 10; eigene Berechnungen

Kitterer (1994) verwendet für diese Analyse einen Referenzrahmen, in dem bestimmte Parameter vorgegeben sind und der gewissen Annahmen unterliegt.[130] Er greift in der Betrachtung der Schuldenbelastung im langfristigen Zusammenhang auf das von Domar (1944) entwickelte Wachstumsmodell zurück.[131] Unter den

[130] (a) Die Wirtschaft wächst gleichmäßig. (b) Das Sozialprodukt wächst mit einer konstanten Rate w_Y. (c) Die Kreditquote k als der Anteil der Nettokreditaufnahme am Sozialprodukt bleibt über die Zeit konstant. Die Nettokreditaufnahme wächst daher mit der gleichen Rate wie das Sozialprodukt. (d) Der Zinssatz auf die öffentliche Verschuldung i ist konstant. (e) Die Steuerquote m und die staatliche Ausgabenquote a bleiben konstant. Das Steueraufkommen und die Staatsausgaben wachsen daher ebenfalls mit der gleichen Rate wie das Sozialprodukt. Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 33f.

[131] Vgl. E. D. Domar, The Burden of the Debt and the National Income, in: American Economic Review, Vol. 34, 1944, S. 798-827

gegebenen Annahmen entwickeln sich die Zinssteuerquote und die Zinsausgabenquote nach folgenden formalen Gesetzmäßigkeiten:[132]

$$(1)\quad \frac{Z_t}{T_t} = \frac{i \cdot D_t}{T_t} = \frac{i \cdot k}{m \cdot w_y} + \frac{i(w_y \cdot D_0 - k \cdot Y)}{m \cdot w_y \cdot Y_t}$$

$$(2)\quad \frac{Z_t}{A_t} = \frac{i \cdot D_t}{A_t} = \frac{m}{a} \cdot \frac{Z_t}{T_t}$$

Der relative Haushaltsnettobeitrag h_t beträgt

$$(3)\quad h_t = \frac{H_t}{A_t} = \frac{k}{a} \cdot \frac{w_y - i}{w_y} - \frac{i(w_y \cdot D_0 - k \cdot Y_0)}{a \cdot w_y \cdot Y_t}$$

Bei langfristiger Betrachtung[133] vereinfachen sich die Formeln (1) - (3) zu folgendem Referenzsystem:

$$(4)\quad \frac{Z_t}{T_t} = \frac{i \cdot k}{m \cdot w_y} \qquad \textit{Zinssteuerquote}$$

$$(5)\quad \frac{Z_t}{A_t} = \frac{i \cdot k}{a \cdot w_y} \qquad \textit{Zinsausgabenquote}$$

$$(6)\quad h_t = \frac{H_t}{A_t} = \frac{k}{a} \cdot \frac{w_y - i}{w_y} \qquad \textit{relativer Haushaltsnettobeitrag}$$

Das Referenzsystem zeigt, daß die Zinssteuer- und die Zinsausgabenquote langfristig nur ansteigen, wenn sich der Zinssatz i und die Kreditquote k erhöhen oder das Wachstum des Bruttoinlandsprodukt und die Steuerquote m bzw. die Ausgabenquote a sich verlangsamen. Für den relativen Hauhaltsnettobeitrag ist das Verhältnis zwischen der Wachstumsrate w_y und des Zinssatzes i der entscheidende Faktor. Da der Zinssatz auf die Staatsverschuldung im Vorfeld der Gespräche um eine Reform des Länderfinanzausgleichs höher ausfiel als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (w_y-i<0) gab es langfristig keinen Handlungsspielraum für die sanierungsbedürftigen Länder. So mag eine kurzfristige Erhöhung der Kreditfinanzierungsquote einen positiven Haushaltsnettobeitrag erbringen. Langfristig geht dieser Haushaltsspielraum durch höhere Zinsausgaben wieder verloren. Die Zinsausgabenquote wäre daher unvermindert angestiegen.

Wie schon bei der formalen Herleitung des kurzfristigen relativen Haushaltsnettobeitrag wird auch für die Ableitung des langfristigen Haushaltsnettobeitrags ein

[132] Theoretische Herleitung und Erläuterung zu den Haushaltsindikatoren, Anhang 43

[133] Bei der langfristigen Betrachtung wird unterstellt: t läuft gegen unendlich. Vgl. Theoretische Herleitung und Erläuterung zu den Haushaltsinidikatoren, Anhang 43

modifizierter Indikator verwendet. Bei langfristiger Betrachtung erhält man folgende Formeln:

$$(7)\ h_t^{*} = \frac{H_t}{A_t} = \frac{k(w_y-i)}{a \cdot w_y-i}$$

$$(8)\ h_t^{*} = \frac{H_t}{A'_t} = \frac{k(w_y-i))}{(a-k)w_y}$$ *modifizierter rel. Haushaltsnettobeitrag*

Der theoretisch aufgestellte Zusammenhang dieser Indikatoren wird durch die Berechnung ihrer langfristigen Wirkung deutlich. Die Berechnungen basieren auf den Werten von 1992, wobei den zu untersuchenden Ländern Bremen und Saarland der jeweilige Durchschnittswert aller alten Länder[134] gegenübergestellt wird. Aus den Anfangswerten lassen sich zuerst die entsprechenden Steuer-, Abgaben-, Kredit-, Kreditfinanzierungs- und die Einnahmenquote berechnen (siehe Tabelle 12).

Tabelle 12: Anfangswerte und Parameter zur Berechnung der langfristigen Werte für die Haushaltsindikatoren im Ausgangsjahr 1992

	BREMEN	ALTE LÄNDER	SAARLAND	ALTE LÄNDER
Steuerquote (m)	0,13	0,12	0,13	0,12
Ausgabenquote (a)	0,22	0,18	0,21	0,18
Kreditquote (k)	0,02	0,01	0,02	0,01
Kreditfinanzierungs-quote (k/a)	0,10	0,03	0,11	0,03
Wachstum BIP (w_y)	0,04	0,04	0,04	0,04
Zinssatz (i)	0,07	0,07	0,07	0,07
Einnahmenquote (e)	0,20	0,17	0,18	0,17
	BREMEN	ALTE LÄNDER	SAARLAND	ALTE LÄNDER
Anfangswerte 1992				
Bruttoinlandsprodukt (Y_0)	35	2.563	38	2.560
bereinigte Ausgaben (A_0)	7.634	449.584	7.864	449.354
korr. Steuereinnahmen (T_0)	4.492	300.327	5.074	299.745
Nettokreditaufnahme (NKA_0)	756	13.038	829	12.965
Schuldenstand (D_0)	16.452	454.277	15.897	454.832
Zinsausgaben (iD_0)	1.120	32.473	1.148	32.445
Haushaltsnettobeitrag (H_0)	-364	-19.435	-319	-19.480
bereinigte Einnahmen (E_0)	6.989	425.716	6.962	425.743

Quelle: eigene Berechnungen

Unter den oben beschriebenen Annahmen werden die für das Jahr 1992 realisierten Haushaltskennziffern im Wachstumszusammenhang nach dem Domar-Modell fortgeschrieben. Dabei wird von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von

[134] Berlin wird nicht mit einberechnet.

4% ausgegangen und ein langfristiger Zinssatz von 7,3% unterstellt. Die Ergebnisse in Tabelle 13 zeigen einige grundsätzliche Entwicklungen für die Sanierungsländer auf.

Tabelle 13: Haushaltsindikatoren für Bremen und Saarland im langfristigen Wachstumszusammenhang ohne Sanierungshilfen - Ausgangswerte 1992

	BREMEN	ALTE LÄNDER	SAARLAND	ALTE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote				
Anfangswert	24,9	10,8	22,6	10,8
langfristig	29,5	7,6	28,6	7,6
Zins-Ausgaben-Quote				
Anfangswert	14,7	7,2	14,6	7,2
langfristig	17,3	5,1	18,4	5,0
Zins-Einnahmen-Quote				
Anfangswert	16,0	7,6	16,5	7,6
langfristig	18,9	5,4	20,8	5,3
Haushaltsnettobeitrag				
Anfangswert	-5,6	-4,7	-4,7	-4,7
langfristig	-8,2	-2,2	-8,8	-2,2

Quelle: eigene Berechnungen

Die relative Position der Sanierungsländer verschlechtert sich zusehends gegenüber dem Länderdurchschnitt, obwohl sich annahmegemäß in einer gleichmäßigen Wachstumsentwicklung weder die Kredit-, die Ausgaben-, die Einnahmen-, die Steuer- und die Kreditfinanzierungsquote ändern. Während Bremen im Basisjahr 1992 noch das 2,3-fache und das Saarland das 2,1-fache der Zinssteuerquote, gemessen am Länderdurchschnitt zu tragen hatten, entwickelt sich dieser Wert im Zeitverlauf auf das 3,9-fache (Bremen) bzw. das 3,8-fache (Saarland). Für die anderen Haushaltsindikatoren ist langfristig dieselbe Entwicklung abzuleiten: Die jeweiligen Quoten der sanierungsbedürftigen Länder verschlechtern sich, während die des Länderdurchschnitts im Wachstumszusammenhang generell zurückgehen.[135]

Die langfristige Entwicklung des relativen Haushaltsnettobeitrages bei Bremen zeigt deutlich auf, daß der positive Haushaltsspielraum von 1990 verloren geht. Die zunehmenden Zinslasten begrenzen langfristig den Haushaltsspielraum und führen zu einem beachtlichen Rückgang des Haushaltsnettobeitrages von 8,2%. Eine ähnliche Tendenz ist für den Haushaltsspielraum des Saarlandes festzustellen. Auch hier wird die Kluft zwischen den sanierungsbedürftigen Ländern auf der einen Seite und dem Länderdurchschnitt auf der anderen Seite größer.

[135] Hier gibt es einen Dissens zu den empirischen Ergebnissen von W. Kitterer (1994). Kitterer stellte in seinen empirischen Untersuchungen eine Verschlechterung bei allen Haushaltsindikatoren des Länderdurchschnitts fest. Dabei sei angefügt, daß die hier verwendete Simulation vom Basisjahr 1992 ausgeht und nicht wie bei Kitterer vom Ausgangsjahr 1990 und für das Wachstum des BIP und den Zinssatz eine andere Annahme unterstellt wurde. Kitterer ging bei seinen Berechnungen von einem Wirtschaftswachstum von 5% und einem langfristigen Zinssatz von 8% aus. Vgl. Berechnungen von W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 36f.

Bremen und das Saarland wiesen aufgrund der hohen Kreditfinanzierungsquote schon seit Jahren eine sog. Haushaltsunterdeckung auf, die eine verfassungswidrig überhöhte Kreditaufnahme notwendig macht.[136] Beide Länder konnten damit die grundgesetzliche Norm des Artikel 115 GG nicht erfüllen, da die Nettokreditaufnahme die eigenfinanzierten Investitionen seit Jahren überstieg. Darüber hinaus waren beide Länder nicht mehr in der Lage, die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Artikel 109 Absatz 2 GG zu erfüllen. Danach muß ein Land in der Lage sein, im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen Beitrag zur Stabilisierung zu leisten. Beide Länder waren gezwungen, bereits in einer konjunkturellen Normallage die Rechtsnorm des Artikel 115 GG zu verletzen.

Die Ergebnisse lassen den Schluß zu, daß es langfristig zu einer weiteren Verschärfung der Haushaltsnotlage gekommen wäre. In dieser Situation bestand nicht die Aussicht, daß die betreffenden Länder aus eigener Kraft wieder den Anschluß an eine „*normale*" Haushaltsentwicklung jedenfalls auf dem Niveau anderer leistungsschwacher Länder finden würden.[137]

4.1.3 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsnotlage der Länder Saarland und Bremen

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil vom 27. Mai 1992 die Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland anerkannt. Obwohl sich das Bundesverfassungsgericht bei der Benennung der einzelnen Haushaltsnotlageindikatoren nicht festlegte, verwies es auf einzelne Kennziffern bspw. die Kreditfinanzierungsquote, die Zins-Steuer-Quote oder die Zinsausgaben-Quote, die als Indikatoren für die Darstellung einer Haushaltsnotlage herangezogen werden können. Jedenfalls sah das oberste Gericht eine Haushaltsnotlage als erwiesen an, *„wenn, wie im Saarland (ohne Kommunen), die Kreditfinanzierungsquote ...gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer...mehr als doppelt so hoch war und die Zins-Steuer-Quote zur selben Zeit....weit über dem Durchschnitt der Länder lag."*[138] Damit wurden die Klageschriften bzw. die Gutachten der Länder Bremen und Saarland bestätigt.[139]

---

[136] Vgl. G. Dannemann, 1992, a.a.O., S. 11; Programm zur Überwindung der Haushaltsnotlage des Saarlandes, 25. August 1992

[137] Vgl. hierzu die Begründung der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 11/789

[138] Vgl. Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1993, S. 150

[139] Vgl. hierzu W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 36ff und J. Wieland, 1993, a.a.O., S. 204 für den Städtestaat Bremen; K. Littmann, G. Färber, 1988, a.a.O. für das Saarland

In seiner Rechtsprechung nahm das Bundesverfassungsgericht noch einmal Bezug auf das Urteil von 1988. Danach stellte es fest, daß die Bundesergänzungszuweisungen weder die vertikale Steuerverteilung nach Artikel 106 GG noch den horizontalen Finanzausgleich überlagern sollte, sondern dem letzteren als vertikales Ausgleichselement nachgeschaltet sein sollte.[140] Daher würde der Umfang der Mittel, die für das Saarland und Bremen als angemessene Hilfe zur Überwindung ihrer Haushaltsnotlage erforderlich wären, *„den Rahmen, der den Bundesergänzungszuweisungen nach ihrer ergänzenden Funktion als letztes Glied des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gezogen ist, eindeutig sprengen."*[141] Die Modellrechnung des Bundesverfassungsgerichts[142] zeigte, daß es für Bremen und für das Saarland um Sanierungshilfen ging, die einer *„Hilfe zur Selbsthilfe"* nicht mehr genügten.

Das Bundesverfassungsgericht sah im Fall der extremen Haushaltsnotlage, wie sie für das Saarland und Bremen bestand, das bündische Prinzip als solches berührt. Das Prinzip des bündischen Einstehens füreinander ergibt sich aus Artikel 20 Absatz 1 GG. Danach besteht für die bundesstaatliche Gemeinschaft die Pflicht, mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem betroffenen Land beizustehen.[143] Die verfassungsrechtliche Pflicht der Hilfeleistung wendete sich an Bund und Länder,[144] obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil den Bund zunächst als *„Handlungssubjekt"* ansah.[145]

---

[140] Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 154; P. Selmer, 1995, a.a.O., S. 983

[141] Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 155

[142] Das Bundesverfassungsgericht ging bei seiner Modellrechnung davon aus, daß die Sanierungsländer mittel- bis langfristig die nächsthöchste Zins-Steuer-Quote des Landes Schleswig-Holstein von 13,7% (ohne Kommunen) erreichen sollte. Nach der Zugrundelegung eines Zinssatzes von 7,5% und eines Wachstums der Steuereinnahmen von jährlich 6,5% - das entsprach den Annahmen des Finanzplanungsrates im Juni 1991 - errechneten die Verfassungsrichter einen Mehrbedarf für Bremen von 8,5 Mrd. DM und für das Saarland von 6,7 Mrd. DM. Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 155f.

[143] Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 156f.; Ch. Krajewski, 1995, a.a.O., S. 4f.

[144] Vgl. P. Selmer, 1995, a.a.O., S. 983

[145] Dieser Satz im Urteilsspruch wird dahingehend relativiert, als das Bundesverfassungsgericht den Bund zuerst in die Pflicht nimmt, weil dieser nach der Kompetenzverteilung über die Handlungsinstrumente verfügt (Artikel 105 bis 107 GG, 109 Absatz 3 GG, Artikel 91a und b GG, Artikel 104a Absatz 4 GG). Einige Zeilen weiter stellt das Bundesverfassungsgericht klar, ***„daß Bund und Länder im bündischen Einstehen füreiander dem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesglied zum gemeinsamen Beistand verpflichtet sind....Die finanziellen Lasten haben sowohl der Bund als auch die Länder zu tragen."*** Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 159; P. Selmer, 1995, a.a.O., S. 983

Das Bundesverfassungsgericht bewertete die extreme Haushaltsnotlage als Sonderbedarf, der auch im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen zu beheben gewesen wäre. Die Vorschrift des Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG schließt nach seinem Wortlaut eine Verwirklichung der bundesstaatlichen Hilfeleistungspflicht nicht aus: *„In einem solchen Ausnahmefall erweitert sich, von der verfassungsbegründeten bundesstaatlichen Hilfeleistungspflicht dirigiert, ihr Sinn und Zweck.“*[146] Die Bundesergänzungszuweisungen dürfen dabei über einen das normale Maß hinausgehenden Umfang geleistet werden, wenn sie innerhalb eines Sanierungskonzeptes geeignet sind, zur Behebung der Haushaltsnotlage beizutragen. Die Verfassungsrichter sahen diese Sanierungshilfe über die Bundesergänzungszuweisungen als *„vorübergehend“* an.

Eine darüber hinausgehende Haushaltssanierung durch den Bund anstelle des dazu nicht mehr fähigen Landes war nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts durch Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG nicht mehr gedeckt.[147] Damit sollte auch eine Grenze für die finanziellen Hilfen durch das bündische Prinzip gezogen werden.

Das Bundesverfassungsgericht sah neben den Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG auch andere Instrumente zur Beseitigung der Haushaltsnotlage vor: Investitionshilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG, Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b GG und Leistungen nach Artikel 106 Absatz 8 GG, wie dies bspw. bei Hauptstadthilfen für besondere Belastungen durch Bundeseinrichtungen vorkommt.

4.1.4 Die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts: Das Sanierungsprogramm der Länder Saarland und Bremen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 verwies auf die Regelungskompetenz des Artikel 109 Absatz 3 GG. Danach wurden Bund und Ländern gemeinsame Verfahrensregelungen zur Beseitigung der Haushaltsnotlage vorgeschrieben. Artikel 109 Absatz 2 GG legt diese normativen Vorkehrungen ausdrücklich fest. Deshalb haben der Bund und die Sanierungsländer Bremen und Saarland am 30. Juli 1993 eine Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte beschlossen.[148]

---

[146] Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 164

[147] Vgl. BVerfGE, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 164; P. Selmer, 1995, a.a.O., S. 983

[148] Vgl. Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte Bremen und des Saarlandes vom 30. Juli 1993, abgedruckt in: Die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungs-politik, Bd. 3, 1993, S. 384ff.

Die Überwindung der extremen Haushaltsnotlage sollte durch ein Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen erreicht werden. Der Bund gewährte Bremen und dem Saarland jährliche Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von 1,8 Mrd. DM bzw. 1,6 Mrd. DM, die bis 1999 befristet sind. Bremen und Saarland verpflichten sich, die durch die Bundesergänzungszuweisungen entstehenden Finanzierungsspielräume (Zinsersparnisse) in den jeweiligen Haushaltsjahren entweder für Investitionen zu nutzen, um die Wirtschafts- und Finanzkraft nachhaltig zu stärken, oder sie zur weiteren Verminderung der Nettokreditaufnahme bzw. zur Schuldentilgung zu verwenden. Beide Länder verpflichten sich zu einem Eigenbeitrag, in dem eine Begrenzung des Ausgabenwachstums von 3% erreicht werden sollte.[149]

Die Verwaltungsvereinbarung sah vor, daß die Sanierungsberichte von Bremen und dem Saarland jeweils jährlich bis Ende April des folgenden Jahres dem Bundesfinanzministerium und den obersten Finanzbehörden der Länder vorgelegt werden.

Die Grundkonzeptionen der Sanierungsprogramme von Bremen und Saarland unterschieden sich. Bremen wollte die Zinsersparnisse zur Verminderung der Nettokreditaufnahme, aber auch für ein Investitionssonderprogramm zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft verwenden.[150] Das Gesamtvolumen des 10-jährigen Investitionssonderprogramms beläuft sich von 1993-1997 auf 1,8 Mrd. DM und von 1998-2002 auf 2,9 Mrd. DM, was einem Gesamtvolumen von 4,7 Mrd. DM entspricht.[151] Bremen erwartete damit einen Anstieg der Investitionsquote auf 16,5% und ab 1995 ein um 1% höher liegendes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Bundesdurchschnitt. Im Jahr 1998 erwartete Bremen daher einen Rückgang der Zins-Steuer-Quote auf 13,7%, das dem nächsthöheren Wert des Landes Schleswig-Holstein (1990) entsprach.

---

[149] Vgl. Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte der Freien und Hansestadt Bremen und des Saarlandes vom 30. Juli 1993. Die Begrenzung des Ausgabenwachstum auf 3% ging auf die Vorgabe des Finanzplanungsrates vom Juni 1992 zurück.

[150] Vgl. Das Sanierungsprogramm für die Freie und Hansestadt Bremen, Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Bundesrat-Drucksache (Hrsg.), Drs. 13/359; G. Dannemann, 1992, a.a.O., S. 11ff.

[151] Das Investitionssonderprogramm von Bremen beinhaltet ein Wirtschaftspolitisches Aktionsprogramm III (WAP) mit einem Volumen von 1,5 Mrd. DM, die Umstrukturierung traditioneller Bereiche mit einem Volumen von 1 Mrd. DM, die Finanzierung umweltbezogener Strukturprojekte mit einem Volumen von 0,4 Mrd. DM, Finanzhilfen für die Anpassung des bremischen Verkehrssystems mit einem Volumen von 0,8 Mrd. DM und der Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur wie bspw. Technologiepark, technologieorientierte Forschungsinstitute mit einem Volumen von 1 Mrd. DM. Vgl. G. Dannemann, 1992, a.a.O., S. 11ff.; Der Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, Sanierung der bremischen Haushalte, verschiedenen Jahresberichte von 1994, 1995 und 1996.

Das Saarland konzentrierte seine Bemühungen stärker auf die Verwendung der zusätzlichen Ersparnisse zum weiteren Schuldenabbau. Ein Teil der Zinsersparnisse wurde aber auch für zusätzliche Investitionen vorgesehen.[152] Damit sollte die wirtschaftliche Umstrukturierung beschleunigt werden.[153] Wie Bremen verfolgte das Saarland das Ziel, bis 1998 eine Zins-Steuer-Quote von 13,7% zu erreichen. Das Saarland wollte mit einem eigenständigen Sanierungsbeitrag die extreme Haushaltsnotlage reduzieren. Dies beinhaltete die Begrenzung der Zuwächse für die bereinigten Ausgaben und der Sachausgaben aber auch die Reduzierung der Personalausgaben und der Kreditaufnahme.

Nach der Überprüfungsklausel (§4) der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesfinanzministerium und den Sanierungsländer sollte der Bund und die Länder 1997 gemeinsam in Ansehung der dann gegebenen Haushaltslage aller Länder überprüfen, ob zur Haushaltsstabilisierung Bremens und des Saarlandes weitere Sanierungshilfen erforderlich sind. Der Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe liegt bereits vor.[154]

4.2 Allokationseffizienz der Sanierungshilfen zum Abbau der Haushaltsnotlagen

4.2.1 Die Allokationseffizienz der Sanierungshilfen - eine theoretische Analyse

Die bereits hergeleiteten Formeln zur kurzfristigen Entwicklung der Haushaltsindikatoren werden um die Sanierungshilfen erweitert. Nach der Berücksichtigung der Sanierungshilfen R_t ergibt sich für die Zins-Steuer-Quote die Formel

$$(1)\quad \frac{Z_t}{T_t} = \frac{i \cdot (D_t - R_t)}{T_t} = \frac{i \cdot k'}{m \cdot w_y} + \frac{i(D_0 - R_0)}{m \cdot w_y \cdot Y_t} \cdot \frac{[w_y - D_1 - D_0 + R_0]}{D_0 - R_0}$$

[152] Das Saarland setzt die Zinsersparnisse durch die letzte Rate der Teilentschuldung für Sonder-investitionen ein. Das sog. Sonderprogramm „*Ziel 99*" umfaßt ein Volumen von insgesamt 147 Mio. DM. Damit sollen v.a. strukturpolitische Schwerpunkte wie bspw. die Forschung, die Technologie, der Tourismus, die Telekommunikation sowie die Energie- und Verkehrssysteme gestärkt werden. Vgl. Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Presseinformation vom 27. August 1998

[153] Vgl. Ch. Krajewski, 1995, a.a.O., S. 12f. Die wichtigsten Bereiche für zusätzliche Investitionen sind die Verstärkung der Wirt-schaftsförderung in der Saar-Lor-Lux-Region, der Ausbau der Innovationspotentiale im Bereich Forschung und Technologie, der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Förderung von Ausbildung und Weiterbildung und die Verbesserung der Entsorgung. Vgl. Programm zur Überwindung der Haushaltsnotlage des Saarlandes vom 25. August 1992, Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes, Bericht zur Sanierung des Landeshaushalts; verschiedene Sanierungsberichte des Saarlandes von 1994, 1995 und 1996.

[154] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „*Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und Saarland*", 11. Februar 1998

$$= \frac{i(k-t)}{m \cdot w_y} + \frac{i(D_0 - R_0)}{m \cdot w_y \cdot Y_t} \cdot \frac{[w_y - D_1 - (D_0 - R_0)]}{D_0 - R_0}$$

Die Zins-Steuer-Quote wird im Zeitablauf durch den ersten Quotienten in langfristiger Sicht und den zweiten Quotienten in kurzfristiger Sicht bestimmt. Der zweite Quotient, in diesem Fall die kurzfristige Zins-Steuer-Quote wird durch die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts w_y und der Wachstumsrate des Schuldenstands $D_1-(D_0 - R_0)/(D_0 - R_0)$ bzw. $\{D_1/(D_0 - R_0)\}-1$ determiniert. Die Sanierungshilfen führen dazu, daß die Wachstumsrate des Schuldenstands kleiner ist als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukt. Die kurzfristige Zins-Steuer-Quote liegt infolgedessen über der langfristigen Zins-Steuer-Quote. Sie verringert sich bis sie den langfristigen Wert erreicht hat:

(1)' $\frac{Z_t}{T_t} = \frac{i(k-t)}{m \cdot w_y}$ *langfristige Zinssteuerquote*

Entscheidend für diese positive Entwicklung bleibt jedoch die Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts w_y und die Wachstumsrate der Steuerquote m. Eine Verringerung der beiden Wachstumsraten führt automatisch zu einer Verringerung der Anpassungsgeschwindigkeit an die zu erreichende Zins-Steuer-Quote. Für die Zinsausgabenquote (2) gelten dieselben Schlußfolgerungen wie für die Zins-Steuer-Quote:

(2) $\frac{Z_t}{A_t} = \frac{m}{a} \cdot \frac{Z_t}{T_t} = \frac{i(k-t)}{a \cdot w_y} + \frac{i(D_0 - R_0)}{a \cdot w_y \cdot Y_t} \cdot \frac{[w_y - D_1 - (D_0 - R_0)]}{D_0 - R_0}$

Die kurzfristige Zinausgabenquote nähert sich im Zeitablauf der langfristigen Zinsausgabenquote (2') an, wobei der Wachstumspfad des Bruttoinlandsprodukts w_y entscheidend ist.

(2') $\frac{Z_t}{A_t} = \frac{i \cdot (k-t)}{a \cdot w_y}$ *Zinsausgabenquote*

Der relative Haushaltsnettobeitrag h_t beträgt

(3) $h_t = \frac{H_t}{A_t} = \frac{(k-t)}{a} \cdot \frac{w_y - i}{w_y} - \frac{i(w_y \cdot D_0 - w_y \cdot R_0 - (k-t) \cdot Y_0)}{a \cdot w_y \cdot Y_t}$

Mit der Gewährung der Sanierungshilfe R_t wird der langfristige Haushaltsspielraum (3') größer, wobei die formale Beziehung zwischen der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und der langfristige Zinssatz (w_y - i) eine entscheidende Rolle spielt. Das Ansteigen der Wachstumsrate im Vergleich zum Zinssatz, wie dies im Sanierungsprogramm von Bremen und Saarland unterstellt wird, führt

langfristig zu einer Rückgewinnung des Haushaltsspielraums. Die Wachstumsrate muß jedoch überdurchschnittlich ansteigen, um langfristig eine Annäherung an den relativ hohen Zinssatz zu erreichen.

Der formale Ausdruck in (3') setzt sich aus der Kreditfinanzierungsquote [(k-t)/a] und der langfristigen Zinsausgabenquote [(k-t)i/ a·w_y] zusammen. Der Rückgang der Zinsausgabenquote führt bei einer verringerten Kreditfinanzierungsquote zu einem langfristig geringeren negativen Haushaltsnettobeitrag bzw. zu einem positiven relativen Haushaltsnettobeitrag.

$$(3') \quad h_t = \frac{H_t}{A_t} = \frac{k-t}{a} \cdot \frac{w_y - i}{w_y} = \frac{k-t}{a} - \frac{(k-t)i}{a \cdot w_y}$$

Das gleichgerichtete Zusammenwirken dieses Referenzsystems führt langfristig zu einem Rückgang der extremen Haushaltsnotlage der jeweiligen Sanierungsländer.

4.2.2 Entwicklung der Haushaltsnotlage im Saarland und in Bremen - Empirische Überprüfung der Zweckmäßigkeit der Sanierungshilfen bis 1999

Die Sanierungshilfen des Bundes fließen seit 1994 an die Sanierungsländer Bremen und Saarland. Die beiden Länder haben in den vergangenen Jahren mit ihren Sanierungsberichten[155] den jeweiligen Stand ihrer Bemühungen in der Haushaltssanierung dokumentiert. Die vorliegende Arbeit wird die Sanierungsschritte mit einem eigenen Modell empirisch überprüfen. Dafür werden die in diesem Kapitel abgeleiteten und durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil anerkannten Haushaltsindikatoren einer empirischen Überprüfung unterzogen. In einem ersten Schritt werden die Bemühungen der Länder Bremen und Saarland bis 1999 gewürdigt.[156] Um einen empirisch nachvollziehbaren Vergleich zu erhalten, wird das Jahr 1992 als Basisjahr herangezogen.[157]

---

[155] Vgl. Ministerium des Saarlandes für Wirtschaft und Finanzen, Sanierungsbericht 1994 (erschienen: 11. Mai 1995), Sanierungsbericht 1995 (erschienen: 9. Mai 1996), Sanierungsbericht 1996 (erschienen: 20. Mai 1997), Sanierungsbericht 1997 (erschienen: 20. Mai 1998); Der Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen, Jahresbericht 1994 (Stand: April 1995), Sanierungsbericht 1995 (Stand: April 1996), Sanierungsbericht 1996 (Stand: Mai 1997); Sanierungsbericht 1997 (Stand: Mai 1998)

[156] Für die Rechnungsjahre 1998 und 1999 werden Schätzwerte unterstellt.

[157] Bei der Unterstellung des Jahres 1992 als Basisjahr wird davon ausgegangen, daß Bremen, das Saarland und der Bund bei ihren Berechnungen von diesem Jahr ausgehen.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, daß Bremen und das Saarland ab 1995 einen Rückgang ihrer Zinsausgaben erreichen.[158] Die Zinsausgabenquote verringert sich von 16,5% (Bremen, 1994) bzw. 15,4% (Saarland, 1994) auf 13,6% bzw. 11,8% in 1999. Bei genauerer Betrachtung kann man feststellen, daß Bremen mit einer Zinsausgabenquote von 15,3% (1996) trotz der Sanierungshilfen einen höheren Wert aufweist als 1992 mit 14,7%. Im Gegensatz dazu konnte das Saarland seine Zinsausgabenquote im gleichen Zeitraum um etwas mehr als einen Prozentpunkt von 14,6% (1992) auf 13,5% (1996) reduzieren.

Bremen weist mit einer Quote von 7,4% (1997) einen wesentlich höheren Haushaltsspielraum auf, als das Saarland mit 0,9% (1997). Die Überprüfung der Kreditfinanzierungsquote, als eine Determinante des relativen Haushaltsnettobeitrages zeigt jedoch, daß diese positive Entwicklung nur vordergründig ist. Bremen wie auch das Saarland weisen weiterhin einen überdurchschnittlichen Anstieg ihrer Kreditfinanzierungsquote auf. Während diese bei Bremen von 10,4% (1992) auf 23,2% (1996) zunächst angestiegen ist, weist die Quote für das Saarland seit 1995 einen Rückgang von 21,4% auf 18,5% (1997) auf. Beide Länder weisen jedoch 1997 eine deutlich höhere Kreditfinanzierungsquote als 1992 auf. Es ist zu vermuten, daß die Kreditfinanzierungsquote von Bremen und dem Saarland erst in 1999 das Ausgangsniveau von 1992 erreichen wird.

Die Zins-Steuer-Quote des Saarlandes verringerte sich bis 1999. Nachdem sie von 22,6% (1992) auf 25,2% (1994) angestiegen war, läßt sich seit 1995 ein Rückgang feststellen: Am Ende des Sanierungszeitraums wird das Saarland eine Zins-Steuer-Quote von 18,2% (1989) erreichen. Damit wäre die Zins-Steuer-Quote gegenüber 1992 um 4,4 Prozentpunkte reduziert worden.

Für den Stadtstaat Bremen zeichnet sich ein anderes Bild ab: Die Zins-Steuer-Quote erhöhte sich zunächst von 24,9% (1992) auf 28,9% (1994). Danach verringerte sich die Zins-Steuer-Quote auf 23,8% (1999). Damit würde die Zins-Steuer-Quote von Bremen in 1999 um gerade einmal 1,1 Prozentpunkte unter dem Vergleichswert von 1992 liegen.

Die anvisierte Reduzierung der Zins-Steuer-Quote auf 13,7% nach Ablauf der letzten Sanierungsrate 1999 werden weder Bremen noch das Saarland erreichen können - eine empirisch abgeleitete Schlußfolgerung, die mittlerweile auch von beiden Ländern so gesehen wird.[159] Das Sanierungsziel wird damit von beiden Länder nicht erreicht.

---

[158] Vgl. Entwicklung der Haushaltsindikatoren von Bremen und des Saarland von 1992 - 1999, Anhang 44

[159] In einem Namensartikel räumt der Senator für Finanzen der Freien und Hansestadt Bremen Nölle ein, daß Bremen das Sanierungsziel nicht erreichen wird. Vgl. Hausaufgaben gemacht - Wie Bremens Haushalt saniert werden kann von U. Nölle in: FAZ, 2.12.1996; Bremen hängt

4.2.3 Ursachen für die Verfehlung des Sanierungsziels

Die Ursachen dieser Entwicklung sind unterschiedlicher Art. Der entscheidende Faktor liegt in der drastischen Verringerung der Steuereinnahmen in den letzten fünf Jahren infolge der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Die Einnahmen des Saarlandes blieben gegenüber den zur Berechnung des Sanierungspfades zugrunde gelegten Daten der Finanzplanung 1993-1998[160] um 2,9 Mrd. DM zurück, die von Bremen um 3,3 Mrd. DM.[161]

Die Mindereinnahmen gegenüber den Finanzplanungsdaten führt zu einer Abweichung der Tilgungsraten von insgesamt 1,1 Mrd. DM für das Saarland und von 728 Mio. DM für Bremen. Die realisierte Schuldentilgung beläuft sich für das Saarland bis 1999 auf 2 Mrd. DM und für Bremen bis 1999 auf 828 Mio. DM.

Aber auch an anderen Finanzkennziffern läßt sich die unzureichende Entwicklung der Haushaltssanierung ablesen. Einer der wichtigsten Faktoren ist die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Das Wachstum in Bremen blieb seit 1992 hinter den Wachstumsraten der anderen Länder zurück. Dabei fiel das wirtschaftliche Wachstum nach einem Anstieg auf 1,6% (1994) kontinuierlich auf 0,7% (1996).[162] Einzige Ausnahme ist das Rechnungsjahr 1997. Während die alten Bundesländer im Schnitt ein Wachstum von 2,5% erreichten, liegt das Wachstum von Bremen mit 2,7% über dem Durchschnitt der alten Flächenländer.

Das im Sanierungsprogramm anvisierte überdurchschnittliche Wachstumsziel[163] hat Bremen bisher nicht erreicht, selbst wenn die wesentlich aussagekräftigere Wirtschaftskraftentwicklung herangezogen wird. Bis auf das Jahr 1995 mit einem Wachstum der Wirtschaftskraft um 2,7% gegenüber 2,4% des Länderdurch-

---

weiter am Bonner Finanztropf - Der Stadtstaat benötigt trotz drastischer Sparmaßnahmen neue Sanierungshilfen des Bundes, in: Süddeutsche Zeitung, 25.6.1997; Erfindungsreichtum gefragt - Die Finanznöte des Saarlandes und die Strategien der Wirtschaftsministerin, FAZ 14.10.1996; Bremen sieht Anspruch auf Nachzahlungen, in: Handelsblatt 13.5.1996;

[160] Da Bremen immer einen sogenannten Doppelhaushalt vorlegt, werden die Daten des Finanzpanungszeitraum von 1994-1998 unterstellt.

[161] Vgl. Einnahmen des Saarlandes und Bremen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Teilentschuldung) von 1994-1998, Anhang 45

[162] Entwicklung weiterer Finanzkennziffern von Bremen und des Saarlandes im Vergleich zum Länderdurchschnitt von 1992-1997, Anhang 46

[163] Bremen erwartete durch das Investitionssonderprogramm ab 1995 ein um 1% höheres Wachstum als der Länderdurchschnitt. Vgl. G. Dannemann, 1992, a.a.O., S. 15 Diese Annahme wurde nach den schlechten Wachstumszahlen 1994 revidiert. Danach wird ab 1996 ein um 0,25% höheres Wachstum als das der anderen Länder erwartet. Für die weiteren Jahre erwartet Bremen folgende überdurchschnittliche Wachstumsraten: 1997 (+0,5%), 1998 (+0,75%), 1999 (+1,0%), 2000 (+1,25%) und 2001 (+1,5%). Vgl. Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Sanierung der bremischen Haushalte - Jahresbericht 1995, Stand: April 1996

schnitts blieben die Wachstumsraten von Bremen hinter denen des Länderdurchschnitts zurück.

Schon im vorherigen Kapitel wurde mit der theoretischen Herleitung die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die Entwicklung der wesentlichen Haushaltsindikatoren unterstrichen. Das relativ geringe Wachstum des Städtestaates Bremen bis 1997 führt damit c.p. zu einem weitaus geringeren Rückgang der Zins-Steuer-Quote, der Zinsausgabenquote, der Kreditfinanzierungsquote und des relativen Haushaltsnettobeitrags.

Die empirische Überprüfung der Wachstumswerte für das Saarland führt zu einem nur geringfügig abweichenden Ergebnis gegenüber Bremen. Das Saarland hat lediglich 1994 (3,5%) und 1995 (2,0%) ein überdurchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts erreicht. Die durchaus positive Entwicklung wurde jedoch im Verlauf des Jahres 1996 durchbrochen. Mit einem geringfügigen Wachstum von 0,1% lag das Saarland um 0,8 Prozentpunkte hinter der Wachstumsrate der alten Länder zurück. Auch im abgelaufenen Rechnungsjahr 1997 erreichte das Saarland mit 2,1% im Vergleich zu den anderen Bundesländern ein unterdurchschnittliches Wachstum.[164]

Die Daten zur Entwicklung der Wirtschaftskraft geben ein noch eindeutigeres Bild wieder: Das Saarland weist 1995 wie auch 1996 einen Anstieg der Wirtschaftskraft aus, der gerade einmal die Hälfte der Wachstumsraten des Länderdurchschnitts erreicht. Damit wird der Abstand in der Wirtschaftskraft zu den anderen alten Länder wieder größer. Die Auswirkungen auf die Investitionsquote der Sanierungsländer sind unübersehbar.[165] Beide Länder bleiben deutlich hinter den Investitionsquoten der anderen Länder zurück. Die Investitionsquoten des Saarlandes und Bremen sind seit 1992 rückläufig. Bremen konnte zum erstenmal 1997 mit 13% eine höhere Investitionsquote realisieren als die alten Länder.

Es bleibt dennoch festzuhalten: Bremen liegt deutlich unter den Investitionsquoten, die es im Sanierungsprogramm angestrebt hatte.[166] Für 1993 hatte Bremen eine Investitionsquote von 12,4% angestrebt (realisiert: 11,9%), für 1994 eine Quote von 14,8% (realisiert: 10,7%), für 1995 eine Quote von 15,9% (realisiert: 10,7%), für 1996 eine Quote von 16,7% (realisiert: 11,2%) und für 1997 eine Quote von 17,4% (realisiert: 13,0%).

---

[164] Vgl. Entwicklung weiterer Finanzkennziffern von Bremen und des Saarlandes im Vergleich zum Länderdurchschnitt von 1992-1997, Anhang 46

[165] Vgl. Entwicklung weiterer Finanzkennziffern von Bremen und des Saarlandes im Vergleich zum Länderdurchschnitt von 1992-1997, Anhang 46

[166] Vgl. Das Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, in: Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Drs. 13/359 der Bremischen Bürgerschaft.

Neben des unzureichenden Wachstums und der daraus abzuleitenden geringeren Steuereinnahmen auf der Einnahmenseite ist die unzureichende Entwicklung der Investitionsquote eine Folge der Konsolidierung auf der Ausgabenseite. Bremen und das Saarland weisen in den letzten drei Jahren einen überaus geringen Zuwachs der bereinigten Ausgaben auf. Die Zuwachsraten von 0,5% (1994), 1,1% (1995), 0,8% (1996) und -2,2% (1997) für das Saarland sowie 0,6% (1993), -0,1% (1994), 1,2% (1995), 0,2% (1996) und 0,4% (1997) liegen unter der vom Finanzplanungsrat vorgegebenen Ausgabengrenze von 3%. Damit haben beide Länder einen zusätzlichen Eigenbeitrag zu den Sanierungshilfen erbracht.[167]

Die Auswirkungen dieser Konsolidierungspolitik auf der Ausgabenseite sind jedoch nicht nur an der negativen Entwicklung der Investitionsquote zu erkennen. Bremen wie auch das Saarland versuchen über einen Abbau der Personalausgabenquote eine deutliche Verringerung ihrer jährlichen Ausgaben zu erreichen. Während Bremen einen kontinuierlichen Abbau der Personalausgabenquote von 38,4% (1992) auf 33,0% (1997) vorweist, ist diese im Saarland von 38,4% (1992) auf 38,7% (1997) leicht angestiegen.[168] Der Vergleich mit den anderen alten Bundesländern macht jedoch deutlich, daß beide Sanierungsländer weitaus günstigere Personalausgabenquoten erzielen. Die anderen alten Bundesländer verzeichneten im Zeitverlauf einen leichten Anstieg der Personalausgabenquote um 0,2 Prozentpunkte, liegen jedoch mit 40,4% (1997) über der 40,0%-Marke.

Es zeigt sich, daß nach einer langjährigen Konsolidierungspolitik zusätzliche Einsparungen immer schwerer zu erwirtschaften sind. Das Instrument der Haushaltssperre kann nicht mehr im gleichen Maße greifen wie in der Vergangenheit. Hierdurch wird es auch im Vergleich zu anderen Ländern zunehmend schwieriger, konjunkturbedingte Einnahmenausfälle defizitneutral durch Ausgabenkürzungen kurzfristig aufzufangen.

4.2.4 Die mittelfristige Entwicklung der Haushaltsnotlagenindikatoren im Saarland und in Bremen bis 2004

Die Überprüfung der wichtigsten Haushaltsindikatoren und Finanzkennziffern bis 1997 reicht nicht aus, um eine endgültige Schlußfolgerung zu der Zweckmäßigkeit der Sanierungshilfen zu treffen. Deshalb wird das bisher zugrundegelegte Modell bis zum Jahr 2004 fortgeschrieben. Das Modell berücksichtigt in einem zweiten Schritt die Zahlung der letzten Sanierungsraten für 1997 und 1998 und überprüft deren mittel- bis langfristigen Auswirkungen bis zum Jahr 2004. Das

---

[167] Vgl. Veränderung der bereinigten Gesamtausgaben der Länder von 1989-1997 in vH., Anhang 18

[168] Entwicklung weiterer Finanzkennziffern von Bremen und des Saarlandes im Vergleich zum Länderdurchschnitt von 1992-1997, Anhang 46

Modell bedient sich für diese Vorausschätzung der Prognosen des Finanzplanungsrates vom Juni 1998 und der Steuerschätzung vom Mai 1998.[169]

Die Wirkung der letzten Sanierungshilfen 1997 und 1998 lassen sich im Jahr 1999 ablesen. Die Prognosewerte bestätigen die im vorherigen Kapitel abgeleiteten Ergebnisse der kurzfristigen Wirkungsanalyse. Die Zins-Steuer-Quote erreicht bei Bremen einen Wert von 23,8% (1999). Damit liegt der Wert um fast 10 Prozentpunkten über dem Sanierungszielwert von 13,7%. Auch die Entwicklung der Zinsausgabenquote bleibt deutlich hinter den gesteckten Zielen zurück. Bis 1999 verringert sich diese Quote gerade einmal um einen Prozentpunkt von 14,7% (1992) auf 13,7%.

Mit einer Zins-Steuer-Quote von 18,2% (1999) verfehlt das Saarland ebenfalls den Sanierungszielwert von 13,7% deutlich. Dennoch ist der Verlauf der Kennziffern (Zinsausgabenquote, Deckungsquote und Kreditfinanzierungsquote) günstiger als die vergleichbaren Quoten von Bremen.

Mit Ablauf des Rechnungsjahres 1998 endet die Sanierungshilfe des Bundes. Die Fortschreibung der wichtigsten Kennziffern zeigt, daß weder Bremen noch das Saarland das eigentliche Sanierungsziel bis 1999 erreichen werden (Tabelle 14).

Die Zins-Steuer-Quote des Saarlandes und Bremens steigen danach auf 19,9% (2004) bzw. 28,5% (2004) an. Die Zinsausgabenquote des Saarlandes und Bremens übertreffen mit 14,6% (2004) bzw. 18,5% (2004) die Ausgangswerte von 1992 oder nähern sich diesen an, wie bspw. die des Saarlandes.

Die Fortschreibung des Sanierungspfades der Sanierungsländer zeigt deutlich auf, daß die bis 1998 erfolgten Sanierungshilfen nicht ausreichen, um den Haushalt von Bremen und den Haushalt des Saarlandes zu sanieren. Während die empirischen Ergebnisse für das Saarland einen gewissen, wenn auch geringfügigen positiven Trend erkennen lassen, konnte Bremen keine Verbesserung seiner Haushaltsnotlage erreichen.

---

[169] Für die Prognose von 1998 bis 2004 gelten für das Saarland und Bremen folgende Annahmen: (1) Die bereinigten Ausgaben steigen 1998 um 1,2% bzw. 1,4% und ab 1999 um 2%. (2) Die bereinigten Einnahmen steigen 1998 um 1,4% bzw. 3,2%, 1999 um 2,8%, 2000 um 3,1%, 2001 um 3,3%, 2002 um 3,1%, 2003 um 3,0% und 2004 um 3,1%. (3) Die Steuereinnahmen - Steuereinnahmen einschl. Zuweisungen aus dem LFA und den BEZ - steigen 1998 um 4,0%, 1999 um 5,0% und ab 2000 um 4,5%. Vgl. Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2002, Ergebnisse des Finanzplanungsrates, Juni 1998

Tabelle 14: Modellrechnung zur Beseitigung der Haushaltsnotlage in Bremen und Saarland in Mio. DM

SAARLAND	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
bereinigte Ausgaben	8431	8242	8341	8508	8678	8851	9028	9209	9393
Zuwachs in vH		-2,2	1,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Zinsausgaben	1136	1068	1036	1003	1086	1164	1236	1304	1367
übrige Ausgaben	7295	7174	7305	7504	7592	7688	7792	7905	8026
Zuwachs in vH.		-1,2	1,8	2,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5
bereinigte Einnahmen	7131	7079	7178	7379	7608	7859	8103	8346	8604
Zuwachs in vH		-0,7	1,4	2,8	3,1	3,3	3,1	3,0	3,1
Steuereinnahmen	5005	5052	5254	5517	5765	6024	6296	6579	6875
Zuwachs in vH		0,9	4,0	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
übrige Einnahmen	2126	2027	1924	1862	1843	1834	1807	1767	1729
Zuwachs in vH		-4,7	-5,1	-3,2	-1,0	-0,5	-1,5	-2,2	-2,1
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1300	1163	1163	1129	1070	993	926	863	789
Schulden am Kreditmarkt	15709	15140	14703	15831	16901	17894	18820	19683	20472
Zins-Steuer-Quote	22,7	21,1	19,7	18,2	18,8	19,3	19,6	19,8	19,9
Defizitquote	15,4	14,1	13,9	13,3	12,3	11,2	10,3	9,4	8,4
Deckungsquote	84,6	85,9	86,1	86,7	87,7	88,8	89,7	90,6	91,6
Zinsausgabenquote	13,5	13,0	12,4	11,8	12,5	13,1	13,7	14,2	14,6
Zinseinnahmenquote	15,9	15,1	14,4	13,6	14,3	14,8	15,3	15,6	15,9

BREMEN	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
bereinigte Ausgaben	7836	7871	7981	8141	8304	8470	8639	8812	8988
Zuwachs in vH		0,4	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Zinsausgaben	1198	1128	1121	1109	1226	1340	1449	1556	1659
übrige Ausgaben	6638	6743	6861	7032	7078	7130	7190	7256	7329
Zuwachs in vH.		1,1	1,7	2,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0
bereinigte Einnahmen	6079	6166	6363	6541	6744	6967	7183	7398	7628
Zuwachs in vH		1,4	3,2	2,8	3,1	3,3	3,1	3,0	3,1
Steuereinnahmen	4306	4275	4446	4668	4878	5097	5327	5567	5817
Zuwachs in vH		-0,7	4,0	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
übrige Einnahmen	1773	1891	1918	1874	1866	1869	1856	1832	1811
Zuwachs in vH		6,7	1,4	-2,3	-0,4	0,2	-0,7	-1,3	-1,2
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1757	1705	1618	1599	1559	1503	1456	1414	1360
Schulden am Kreditmarkt	16661	16947	16765	18364	19924	21426	22883	24296	25657
Zins-Steuer-Quote	27,8	26,4	25,2	23,8	25,1	26,3	27,2	27,9	28,5
Defizitquote	22,4	21,7	20,3	19,6	18,8	17,7	16,9	16,0	15,1
Deckungsquote	77,6	78,3	79,7	80,4	81,2	82,3	83,1	84,0	84,9
Zinsausgabenquote	15,3	14,3	14,0	13,6	14,8	15,8	16,8	17,7	18,5
Zinseinnahmenquote	19,7	18,3	17,6	17,0	18,2	19,2	20,2	21,0	21,7

Quelle: eigene Berechnungen

4.2.5 Die Überprüfung der langfristigen Entwicklung der Haushaltslage anhand des Domar-Modells

Die langfristige Entwicklung der Haushaltsnotlage läßt sich nur anhand eines Wachstumsmodells analysieren. Wie auch schon zuvor bedient sich die Arbeit des Wachstumsmodells von Domar.[170]

Die endgültigen Ergebnisse des langfristigen Wachstums-Modells nach Domar werden mit der Ausgangssituation im Jahr 1992 verglichen. Dazu wird das Verhältnis der Haushaltsnotlageziffern der Sanierungsländer zu den alten Ländern aus dem Basisjahr 1992 herangezogen (Tabelle 15)

Die Ergebnisse des langfristigen Wachstumsmodells im Ausgangsjahr 1992 weisen für Bremen und das Saarland auf eine Verschlechterung ihrer relativen Ausgangsposition gegenüber den alten Ländern hin (siehe Tabelle 16). Die Anfangswerte der Zinssteuer-, der Zinsausgaben- und der Zinseinnahmenquote für Bremen wie auch das Saarland liegen um das Doppelte über den entsprechenden Werten der alten Länder.

Tabelle 15: Verhältnis der langfristigen Haushaltskennziffern der Sanierungsländer Bremen und Saarland zu denen der alten Länder im Ausgangsjahr 1992

	Bremen/alte Länder in %	Saarland/alte Länder in %
Zins-Steuer-Quote		
Anfangswert	2,3	2,1
langfristig	3,9	3,8
Zins-Ausgaben-Quote		
Anfangswert	2,0	2,0
langfristig	3,4	3,7
Zins-Einnahmen-Quote		
Anfangswert	2,1	2,2
langfristig	3,5	3,9

Quelle: eigene Berechnungen

Bremens Haushaltsnotlage hat sich aus langfristiger Sicht 1997 gegenüber 1992 nochmals verschlechtert. Die Zinssteuerquote Bremens erreicht langfristig den

[170] Für die Untersuchung wird das von Kitterer (1994) verwendete und weiterentwickelte Domar-Modell mit folgenden Annahmen unterstellt: (1) Das Sozialprodukt wächst mit einer konstanten Rate w_Y. (2) Die Kreditquote k bleibt über die Zeit konstant. Die Nettokreditaufnahme wächst daher mit der gleichen Rate wie das Bruttoinlandsprodukt. (3) Der Zinssatz auf die öffentliche Verschuldung i ist konstant. (4) Die Steuerquote m und die Staatsausgaben a bleiben konstant. Das Steueraufkommen und die Staatsausgaben wachsen deshalb ebenfalls mit der gleichen Rate wie das Bruttoinlandsprodukt. Vgl. W. Kitterer, 1994, a.a.O., S. 33f.; E. D. Domar, 1944, a.a.O.

4,5-fachen Wert gegenüber den alten Ländern. Zum Vergleich: Die Zinssteuerquote Bremens erreichte 1992 aus langfristiger Sicht den 3,9-fachen Wert. Bei der Zinsausgabenquote liegt Bremen um das 4-fache über den Referenzwert der alten Länder und damit auch deutlich höher als das langfristige Wachstumsmodell im Basisjahr 1992 (3,4).

Tabelle 16: Kennziffern zur Haushaltsnotlage Bremens 1997: Fortentwicklung im langfristigen Wachstumszusammenhang

	BREMEN	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	BREMEN/ALTE LÄNDER IN %
Anfangswerte 1997				
Bruttoinlandsprodukt (Y_0)	36	3.082	2.702	
bereinigte Ausgaben (A_0)	7.871	657.647	492.140	
korr. Steuereinnahmen (T_0)	4.306	400.180	303.491	
Nettokreditaufnahme (NKA_0)	1.711	41.870	26.797	
Schuldenstand (D_0)	16.947	737.361	567.149	
Zinsausgaben (iD_0)	1.128	45.318	35.348	
Haushaltsnettobeitrag (H_0)	583	-3.448	-8.551	
bereinigte Einnahmen (E_0)	6.166	611.090	457.841	
Zins-Steuer-Quote				
Anfangswert	26,4	11,3	11,6	2,3
langfristig	64,5	17,0	14,3	4,5
Zins-Ausgaben-Quote				
Anfangswert	14,3	6,9	7,2	2,0
langfristig	35,3	10,3	8,8	4,0
Zins-Einnahmen-Quote				
Anfangswert	18,3	7,4	7,7	2,4
langfristig	45,0	11,1	9,5	4,7
Haushaltsnettobeitrag				
Anfangswert	8,6	-0,6	-1,9	
langfristig	-17,3	-4,2	-3,6	

Anmerkungen: 1) einschließlich Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. 2) Bei der Berechnung der relativen Haushaltsnettobeiträge wurde die Ausgabenbasis um die Zinseinnahmen bereinigt.
Für die Berechnung der langfristigen Werte wurden die folgenden Parameter verwendet. Der Wert von w_y entspricht den Annahmen des Finanzplanungsrates von Juni 1998 und der Wert für den Zins dem aktuellen Stand von 7,3%.

	BREMEN	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Steuerquote (m)	0,12	0,13	0,11
Ausgabenquote (a)	0,22	0,21	0,18
Kreditquote (k)	0,05	0,01	0,01
Kreditfinanzierungs-quote (k/a)	0,22	0,06	0,05
Wachstum BIP (wy)	0,045	0,045	0,045
Zinssatz (i)	0,073	0,073	0.073
Einnahmenquote (e)	0,17	0,20	0,17

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vierteljahr und das Jahr 1992-1997, Fachserie 14, Reihe 2; Arbeitskreis „*Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*“, Ergebnisse der Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts nach Bundesländern 1988-1997, Stand: Herbst 1998; ders., Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern 1996, Stand: 8. April 1998; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Stand: 1998; eigene Berechnungen

Ein anderes Ergebnis ergibt die Überprüfung der Haushaltsindikatoren im langfristigen Wachstumszusammenhang für das Saarland. Die Zinssteuerquote des Saarlandes liegt mit einem um 2,1-fachen höheren Wert gegenüber den alten Ländern unter dem Vergleichswert des Ausgleichsjahres 1992. Bei der Zinsausgabenquote erreicht das Saarland in langfristiger Sicht einen 2,5-fachen höheren Wert als die alten Länder (Tabelle 17). Der Vergleich zu den relativen Positionen des Ausgangsjahres 1992 weist für das Saarland eine Verbesserung seiner relativen Position aus: Während die Zinssteuerquote des Saarlandes im Ausgangsjahr 1992 den 3,8-fachen Wert gegenüber der alten Ländergesamtheit erreichte, reduzierte sich die langfristige Quote im Ausgangsjahr 1997 auf den 2,5-fachen Wert.

Es bleibt jedoch abschließend festzuhalten, daß die Länder Bremen und Saarland trotz der Sanierungshilfen des Bundes bis 1999 ihre Haushaltsnotlage nicht überwinden können.

Die Haushaltsnotlage des Stadtstaates Bremens hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft. Der langfristige Haushaltsnettobeitrag von Bremen weist mit einer relativen Quote von -17,3% darauf hin, daß sich der Haushaltsspielraum des Landes verschlechtert hat. Obwohl das Saarland mit einer relativen Haushaltsnettoquote von -10,0% einen weitaus niedrigeren Wert als Bremen aufzuweisen hat, bleibt der Haushaltsspielraum im Vergleich zur Ländergesamtheit weiterhin begrenzt.

Tabelle 17: Kennziffern zur Haushaltsnotlage des Saarlandes in 1997: Fortentwicklung im langfristigen Wachstumszusammenhang

	SL	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Steuerquote (m)	0,13	0,13	0,11
Ausgabenquote (a)	0,21	0,21	0,18
Kreditquote (k)	0,03	0,01	0,01
Kreditfinanzierungs-quote (k/a)	0,14	0,06	0,06
Wachstum BIP (wy)	0,045	0,045	0,045
Zinssatz (i)	0,073	0,073	0,073
Einnahmenquote (e)	0,18	0,20	0,17

	SL	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	SL/ALTE LÄNDER IN %
Anfangswerte 1997				
Bruttoinlandsprodukt (Y_0)	40	3.078	2.698	
bereinigte Ausgaben (A_0)	8.242	657.276	488.246	
korr. Steuereinnahmen (T_0)	5.052	398.544	302.713	
Nettokreditaufnahme (NKA_0)	1.144	42.437	27.364	
Schuldenstand (D_0)	15.140	738.882	568.670	
Zinsausgaben (iD_0)	1.068	45.378	35.408	
Haushaltsnettobeitrag (H_0)	76	-2.941	-8.044	
bereinigte Einnahmen (E_0)	7.079	610.177	456.928	
Zins-Steuer-Quote				
Anfangswert	21,1	11,4	11,7	1,8
langfristig	36,7	17,3	14,7	2,5
Zins-Ausgaben-Quote				
Anfangswert	13,0	6,9	7,3	1,8
langfristig	22,5	10,5	9,1	2,5
Zins-Einnahmen-Quote				
Anfangswert	15,1	7,4	7,7	1,9
langfristig	26,2	11,3	9,7	2,7
Haushaltsnettobeitrag				
Anfangswert	1,1	-0,5	-1,8	
langfristig	-10,0	-4,3	-3,7	

Anmerkungen: 1) einschließlich Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. 2) Bei der Berechnung der relativen Haushaltsnettobeiträge wurde die Ausgabenbasis um die Zinseinnahmen bereinigt.
Für die Berechnung der langfristigen Werte wurden die folgenden Parameter verwendet. Der Wert von w_y entspricht den Annahmen des Finanzplanungsrates von Juni 1998 und der Wert für den Zins dem aktuellen Stand von 7,3%.
Quelle: Tabelle 16; eigene Berechnungen

Im vorherigen Kapitel wurde auf die langfristige Bedeutung des Wirtschaftswachstums hingewiesen. Die Annahme eines Wachstums, dessen realisierter Wert mit 3,5%[171]einen Prozentpunkt unter dem für das bisher untersuchte Modell (4,5%)[172] liegt, führt zu einer gravierenden Verschlechterung der Haushaltsnotlageindikatoren für die Sanierungsländer Bremen und Saarland aber auch für die Ländergesamtheit.[173]

[171] Nach den Wachstumsraten der letzten drei bis vier Jahre scheint ein Anstieg des nominalen Bruttoinlandprodukts von 3,5% durchaus realistischer als ein Anstieg von 4,5%.

[172] Für die neuen Länder unterstellte der Finanzplanungsrat vom Juni 1998 ein durchschnittliches Wachstum des nominalen BIP von 5%.

[173] Bei der Annahme eines Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,5% ergeben sich folgende langfristige Werte für die Haushaltskennziffern der Sanierungsländer sowie der alten und der gesamten Ländergesamtheit. **Für die alte Ländergesamtheit**: Zinssteuerquote, langfristig: 18,9% (Anfangswert: 11,7%); Zinsausgabenquote: 11,7% (Anfangswert: 7,3%); Haushaltsnettobeitrag: -6,4% (Anfangswert: -1,8%). **Für die gesamte Ländergesamtheit**:

Tabelle 18: Langfristige Entwicklung der Haushaltsindikatoren in Bremen und Saarland

Ausgangsjahr 1997	SL	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	HB	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	21,1	11,4	11,7	26,4	11,3	11,6
langfristig	47,2	22,2	18,9	82,9	21,8	18,4
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	13,0	6,9	7,3	14,3	6,9	7,2
langfristig	28,9	13,5	11,7	45,3	13,3	11,4
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	15,1	7,4	7,7	18,3	7,4	7,7
langfristig	33,7	14,5	12,5	57,9	14,3	12,2
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	1,1	-0,5	-1,8	8,6	-0,6	-1,9
langfristig	-17,5	-7,5	-6,4	-30,2	-7,4	-6,3

Anmerkungen: 1) Es gelten die gleichen Annahmen wie für das Modell nach Tabelle...2) Die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts beträgt 3,5%

Quelle: eigene Berechnungen

Es wird deutlich, daß sich die Haushaltsindikatoren von Bremen und des Saarlandes langfristig verschlechtern. Die Zinssteuerquote Bremens erhöht sich langfristig von 26,4% auf 82,9% und die Zinsausgabenquote von 14,3% auf 45,3% (Tabelle 18). Für das Saarland weist die Analyse einen Anstieg der Zins-Steuer-Quote von 21,1% auf 47,2% und für die Zins-Steuer-Quote von 13% auf 28% auf.

Einen entscheidenden Einschnitt stellt jedoch die langfristige Entwicklung des relativen Haushaltsnettobeitrages dar. Der in der Tabelle 18 ausgewiesene Schätzwert zeigt auf, daß das Saarland und Bremen langfristig ihren Haushaltsspielraum einbüßen. Während der Verlust des Haushaltsspielraums des Saarlandes mit 17,5% noch eine relativ geringfügige Verschlechterung gegenüber dem Ausgangswert darstellt, ist der Rückgang des Haushaltsspielraums für Bremen auf 30,2% gravierend.

Die Überprüfung der langfristigen Wachstumsentwicklung der Haushaltskennziffern liefert zwei wichtige Ergebnisse:

1. Die Sanierung der Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland wird bis 1999 nicht beendet sein. Während für das Saarland eine geringfügige Verbesserung der Haushaltsnotlage festzustellen ist, hat sich die Haushaltslage von Bremen unerheblich verbessert. Eine Fortsetzung der Sanierungshilfen ist daher erfor-

---

Zinssteuerquote, langfristig: 22,2% (Anfangswert: 11,4%); Zinsausgabenquote: 19,5% (Anfangswert: 6,9%); Haushaltsnettobeitrag: -7,5% (Anfangswert: -0,5%).

derlich, wenn man gerade am Beispiel des Saarlandes die bisherigen Sanierungserfolge nicht aufgeben möchte.

2. Die langfristige Entwicklung der Haushaltskennziffern der Ländergesamtheit zeigt sowohl für eine Wachstumsannahme von 4,5% als auch von 3,5% eine langfristige Verschlechterung der Quoten an. Dies deutet darauf hin, daß mittlerweile auch andere Länder eine deutliche Verschlechterung ihrer Haushaltslage zu verzeichnen haben.

4.3 Die kurz- und langfristige Entwicklung der Haushaltslage auf der gesamten Länderebene

4.3.1 Vorbemerkungen

Die langfristige Entwicklung der Haushaltskennziffern deutet an, daß sich die Haushaltslage der alten Länder einschließlich der neuen Länder verschlechtert hat. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Länder stellt in der Finanzwissenschaft einen wichtigen Indikator zur Überprüfung dieser Einschätzung dar. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder hat sich seit 1988 wie folgt entwikkelt (Tabelle 19):

Tabelle 19: Verschuldung der Länderebene von 1988 bis 1997 in DM je Einwohner

SCHULDEN/ EINWOHNER	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BW	4.975	4.968	5.241	5.492	5.727	5.906	6.060	6.211	6.475	6.557
BY	3.818	3.729	3.831	3.949	4.101	4.194	4.100	4.129	4.545	4.821
HE	7.033	7.123	7.293	7.636	7.902	8.299	8.704	9.004	9.077	9.531
NI	7.258	7.256	7.639	7.825	8.177	8.744	9.200	9.546	9.875	10.200
NRW	7.783	7.849	8.118	8.327	8.506	8.877	9.060	9.606	9.962	10.433
RP	7.153	7.129	7.401	7.655	7.958	8.205	8.582	8.901	9.445	9.976
SL	11.649	12.368	13.217	13.744	14.736	15.672	15.138	14.788	14.503	13.983
SH	7.709	7.908	8.394	8.746	9.121	9.797	10.133	10.721	11.184	11.661
HB	19.150	19.877	21.235	22.393	24.039	25.130	24.798	24.798	24.547	25.063
HH	10.765	10.764	11.056	11.570	12.163	13.535	14.760	15.305	16.385	16.763
BR				815	2.636	4.769	6.573	7.658	8.868	9.628
MV				684	1.562	3.133	4.376	6.072	7.294	8.442
SC				748	1.904	3.310	4.204	5.211	5.831	6.324
S-A				733	2.683	4.556	5.796	7.061	8.799	9.837
TH				861	2.180	3.803	5.695	6.828	7.836	8.763
B	4.865	5.664	5.855	4.605	5.953	7.690	9.106	12.144	14.043	15.390
GESAMT	6.642	6.705	6.972	5.947	6.490	7.156	7.619	8.194	8.730	9.189

Anmerkungen: 1) Schulden der Länder und Gemeinden. 2) Abbau der Schulden durch Sanierungshilfen einberechnet

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 1996, Fachserie 14, Reihe 5; Bundesministerium der Finanzen, Schnellbrief VA4 - FV 3010 - 83/97 vom 9.4.1997;

ders., Schnellbrief VA4 - FV 3010-2/96 vom 28.2.1996; Verschiedene Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1990-1997; eigene Berechnungen

Die Pro-Kopf-Verschuldung unter den alten Länder zeigt einige interessante Aspekte auf. Bremen bleibt mit einer Schuldenlast von 25.063 DM/Einwohner (1997) das Bundesland mit der höchsten Schuldenlast. Danach folgt Hamburg, das mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 16.763 DM (1997) das Saarland (1997: 13.983 DM) deutlich überholt. Ein Rückblick auf 1988 oder 1992 zeigt jedoch, daß Hamburgs Schuldenstand in den zurückliegenden Jahren niedriger war als der des Saarlandes. Die Wachstumsraten in den vergangenen Jahren verdeutlichen die unterschiedliche Entwicklung beider Länder (Tabelle 20). Hamburg weist in den letzten Jahren einen überdurchschnittlichen Anstieg seiner Verschuldung auf, zuletzt mit 7,2% (1996).[174] Aber auch andere alte Länder wie Schleswig-Holstein (5,0 in 1997), Rheinland-Pfalz (6,3% in 1997), Niedersachsen (3,8% in 1997) oder Nordrhein-Westfalen (5,0% in 1997) verbuchten in den vergangenen Jahren kräftige Anstiege ihrer Schuldenstände. Diese Entwicklung führte auch in diesen Ländern zu einem weiteren Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung seit 1988.

Tabelle 20: Der Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder von 1988-1997 in vH.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BW	0,0	1,8	6,7	6,6	6,3	4,4	3,1	3,0	4,7	1,7
BY	0,0	-0,8	3,8	4,8	5,2	3,6	-1,7	1,2	10,7	6,4
HE	0,0	3,0	3,4	6,1	5,0	6,3	5,2	3,9	1,2	5,3
NI	0,0	1,3	6,1	3,6	5,9	8,3	6,1	4,6	4,1	3,8
NRW	0,0	2,2	4,2	3,6	3,1	5,2	2,4	6,4	4,1	5,0
RP	0,0	1,0	4,6	4,9	5,8	4,5	5,5	4,3	6,7	6,3
SL	0,0	7,3	7,4	4,4	7,6	6,9	-3,5	-2,3	-1,9	-3,6
SH	0,0	3,8	6,9	5,0	5,3	8,4	4,0	6,4	4,9	5,0
HB	0,0	5,7	7,6	6,1	7,6	4,5	-1,6	-0,3	-1,2	1,7
HH	0,0	1,4	3,6	6,0	6,0	13,0	9,2	3,9	7,2	2,2

Quelle: eigene Berechnungen

Für die neuen Länder gelten sicherlich andere Maßstäbe, weil die endgültige Integration in die bundesstaatliche Finanzverfassung erst 1995 erfolgte. Dennoch fällt es auf, daß der Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung dramatisch ausfällt. Die

---

[174] In Hamburg wird die Kluft zwischen den Ausgaben einerseits und den Einnahmen andererseits zunehmend größer. Zwischen 1985 und 1994 stiegen die Einnahmen der Stadt um 34% und die Ausgaben um 49%. Dieser negative Trend findet auch bei der Pro-Kopf-Verschuldung seine Fortsetzung. Vgl. Nicht nur Berlin in Haushaltsnöten, in: Handelsblatt, 25. Oktober 1996

Länder Mecklenburg-Vorpommern mit 8.442 DM/Einwohner, Thüringen mit 8.763 DM/Einwohner, Sachsen-Anhalt mit 9.833 DM/Einwohner haben fast das Verschuldungsniveau der finanzschwachen alten Länder erreicht. Lediglich Sachsen weist mit 6.324 DM/Einwohner (1997) eine Pro-Kopf-Verschuldung auf, die mit der von Baden-Württemberg und Bayern vergleichbar ist. Einen überdurchschnittlichen Anstieg seiner Schuldenlast verzeichnet jedoch Berlin.[175] Während die Verschuldung 1991 noch bei 4.605 DM/Einwohner lag, stieg sie in den letzten Jahren auf 15.390 DM/Einwohner (1997) und liegt über dem entsprechenden Wert des Haushaltsnotlagelandes Saarland.

Vor dem Hintergrund der unsicheren verfassungsrechtlichen Regelung bei Haushaltsnotlagen der Länder werden verschiedene Haushaltskennziffern der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein genauer untersucht. Zusätzlich wird das relativ finanzstarke Hamburg und dessen Haushaltslage überprüft.

Neben diesen ausgewählten alten Ländern wird sich dieses Unterkapitel auch mit der Entwicklung in den neuen Ländern auseinandersetzen. Schließlich sind diese seit mehr als zwei Jahren in den bundesstaatlichen Finanzausgleich integriert. Die Untersuchung der Finanzindikatoren kann dabei einen Aufschluß über die wirkliche haushaltspolitische Lage geben. Ein besonderes Augenmerk richtet sich auf den Stadtstaat Berlin.

4.3.2 Die Entwicklung wichtiger Haushaltsdaten ausgewählter alter Länder: Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg

Die zu untersuchenden Länder Rheinland-Pfalz, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein weisen seit 1991 eine ansteigende Zins-Steuer-Quote auf (Tabelle 21).

Bei der genaueren Betrachtung fällt auf, daß Hamburg nach Saarland und Bremen die nächsthöhere Zins-Steuer-Quote aufweist. Während diese noch 1991 bei 12,4% lag und damit einen niedrigeren Wert erreichte als die Vergleichsquote von Schleswig-Holstein mit 13,7% (1991) und Rheinland-Pfalz mit 12,5% (1991), weist sie mit 16,8% (1997) für den Stadtstaat den höchsten Anstieg auf - noch vor Schleswig-Holstein mit 15,6% (1997) und Rheinland-Pfalz mit 13,5% (1997). Selbst Niedersachsen übertrifft mit einem Anstieg der Zins-Steuer-Quote von 12,1% (1991) auf 14,0% (1997) den vergleichbaren Wert von Rheinland-Pfalz, das 1991 noch eine höhere Zinssteuerquote aufwies.

[175] Die Verschuldung Berlins war in den vergangenen Monaten stets Thema in der Presse. Vgl. Nicht nur Berlin in Haushaltsnöten, in: Handelsblatt, 25. Oktober 1996; Liebäugeln mit hoher Verschuldung, in: FAZ, 9. Mai 1996; Hauptstadt will mehr Finanzhilfe vom Bund, in: Handelsblatt 8. Juli 1997

Die empirische Überprüfung der anderen Finanzkennziffern ergibt ein differenziertes Bild über den Entwicklungspfad der Länder. Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz weisen seit den Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen im März 1993 bzw. seit 1994 annähernd konstante Zinsausgaben- und Kreditfinanzierungsquoten auf. Der modifizierte relative Haushaltsnettobeitrag unterstreicht für beide Länder eine Begrenzung des Haushaltsspielraums, der jedoch seit 1991 in Schleswig-Holstein deutlich und in Rheinland-Pfalz kontinuierlich abgebaut wurde. Da die Zinsausgabenquote und die Kreditfinanzierungsquote in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz parallel abgesunken ist, ist eine relative Vergrößerung des Haushaltsspielraums durch eine höhere Kreditaufnahme ausgeschlossen.

Tabelle 21: Entwicklung verschiedener Haushaltsindikatoren in Rheinland-Pfalz, in Schleswig-Holstein, in Niedersachsen und in Hamburg

	SCHLESWIG-HOLSTEIN							RHEINLAND-PFALZ						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Zins-Steuer-Quote	13,7	14,2	15,0	15,3	15,0	15,2	15,6	12,5	12,5	12,6	13,1	12,8	12,8	13,5
Defizitquote	6,3	6,9	6,2	6,4	7,5	8,0	6,5	6,4	5,9	6,8	8,3	8,5	7,8	9,0
Deckungsquote	93,7	93,1	93,8	93,6	92,5	92,0	93,5	93,6	94,1	93,2	91,7	91,5	92,2	91,0
Zinsausgabenquote	8,8	9,0	9,6	9,5	9,3	9,4	9,7	8,5	8,5	8,5	8,6	8,4	8,3	8,5
Zinseinnahmenquote	9,4	9,7	10,3	10,2	10,0	10,2	10,4	9,1	9,1	9,2	9,3	9,1	9,0	9,4
Kreditfinanzierungsquote	7,8	7,6	8,3	9,3	9,2	8,8	8,7	8,5	5,8	6,4	8,3	8,4	9,3	9,1
relativer Haushalts-nettobeitrag	-3,8	-4,2	-4,4	-3,6	-3,4	-3,7	-4,2	-2,7	-4,8	-4,3	-2,9	-2,5	-1,5	-2,0
Investitionsquote	14,6	13,4	12,6	13,2	11,7	11,4	9,8	17,2	16,7	15,9	14,6	14,5	14,8	13,8

	NIEDERSACHSEN							HAMBURG						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Zins-Steuer-Quote	12,1	12,4	13,1	13,3	13,5	13,7	14,0	12,4	12,8	13,8	15,0	16,0	16,1	16,8
Defizitquote	4,4	6,9	8,5	8,9	10,2	6,0	6,0	8,1	10,5	13,9	15,0	9,4	9,1	8,8
Deckungsquote	95,6	93,1	91,5	91,1	89,8	94,0	94,0	91,9	89,5	86,1	85,0	90,6	90,9	91,2
Zinsausgabenquote	8,2	8,1	8,3	8,2	8,5	8,9	9,3	8,9	8,9	9,2	9,5	10,1	10,1	10,5
Zinseinnahmenquote	8,6	8,7	9,1	9,0	9,5	9,5	9,8	9,7	10,0	10,7	11,2	11,1	11,1	11,5
Kreditfinanzierungsquote	6,2	6,8	8,2	8,8	9,9	8,8	8,2	9,5	5,5	9,7	9,1	8,4	9,5	9,2
relativer Haushalts-nettobeitrag	-4,3	-3,7	-3,0	-2,5	-2,0	-3,2	3,3	0,7	-3,7	0,5	-0,4	-1,8	-0,7	-1,4
Investitionsquote	12,3	11,4	10,9	10,2	12,2	12,4	12,0	12,8	11,6	12,0	11,3	10,6	11,5	11,9

Anmerkung: 1) modifizierter relativer Haushaltsnettobeitrag
Quelle: eigene Berechnungen

Andere Ergebnisse erhält man bei der genauen Analyse der Indikatorwerte für Niedersachsen und Hamburg. Der überdurchschnittliche Anstieg des relativen Haushaltsnettobeitrags in Niedersachsen seit 1992 (-4,3%) wurde durch eine deutlich höhere Inanspruchnahme von Krediten finanziert.[176] Der Anstieg der Kreditfinanzierungsquote von 6,2% (1991) auf 9,9% (1995) und der kontinuierliche Anstieg der Zinsausgabenquote auf 9,3% in 1997 führten nur kurzfristig zu

[176] Aus polit-ökonomischer Sicht ist dieser Anstieg des Haushaltsspielraums sehr interessant, weil dieser im Vorjahr der Landtagswahlen 1994 in Niedersachsen eingetreten ist.

einem positiven Verlauf des Haushaltsspielraums. Langfristig wird der Haushaltsspielraum für Niedersachsen deutlich eingeschränkt.

Einen überdurchschnittlichen Anstieg verschiedener Haushaltsindikatoren zeichnet sich für Hamburg ab. Die Zinsausgabenquote ist von 8,9% (1991) auf 10,5% (1997) angestiegen.

4.3.3 Langfristige Entwicklung der Haushaltskennziffern einiger ausgewählter Länder

Die Analyse der Haushaltsindikatoren im langfristigen Wachstumszusammenhang gibt Aufschluß darüber, ob bei den vier ausgewählten alten Länder wie bspw. Hamburg, eine Tendenz zur Haushaltsnotlage besteht. Wie schon im vorangegangenen Kapitel werden die langfristigen Schätzwerte der zu untersuchenden Länder in Relation zu allen Ländern und in Relation zu den alten Ländern betrachtet. Für die Berechnung der Schätzwerte wird zuerst von einem langfristigen Wachstum von 4,5% ausgegangen.[177] Alternativ dazu wird - wie schon bei der langfristigen Untersuchung der Haushaltsindikatoren des Saarlands und Bremen - in einem zweiten Modell eine Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,5% unterstellt.

Die Ergebnisse der ersten Modellrechnung in Tabelle 22 falsifizieren die Hypothese einer möglichen Haushaltsnotlage für die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen: Die langfristige Entwicklung der Zinssteuer-, der Zinsausgabenquote- und des relativen Haushaltsnettobeitrages sinken langfristig unter ihren Anfangswert von 1997. Während gegenüber den vergleichbaren Schätzwerten der alten Ländergesamtheit eine langfristige Annäherung empirisch nachweisbar ist, liegen die langfristigen Werte der Ländergesamtheit über den Indikatorwerten der untersuchten alten Länder.

Rheinland-Pfalz weist im Gegensatz zu Niedersachsen und Schleswig-Holstein langfristig einen Anstieg der Zins-Steuer-Quote und der Zinsausgabenquote auf. Es ist jedoch im Vergleich zu den alten Ländern und der Ländergesamtheit keine Tendenz zur Haushaltsnotlage festzustellen.

Der Stadtstaat Hamburg bildet dagegen die Ausnahme unter den überprüften Ländern. Die in der kurzfristigen Analyse abgeleiteten Ergebnisse scheinen sich bei der langfristigen Betrachtung tendenziell zu bestätigen. Die langfristige Zinssteuerquote liegt mit 24,1% über den vergleichbaren Werten der Ländergesamtheit (17,3%) und der alten Länder (14,7%). Ein ähnliches Ergebnis liegt bei der

[177] Die Annahme eines Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukts stützt sich auf die Berechnungen des Finanzplanungsrates vom Juni 1998.

Analyse der Zinsausgabenquote vor. Der langfristige Wert von 15,0% ist deutlich höher als die vergleichbaren Werte der alten Länder.

Eine Haushaltsnotlage läßt sich für Hamburg jedoch noch nicht ableiten, da der vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Abstand geringer als 100% ist. Dennoch besteht nach den empirischen Ergebnissen für Hamburg eindeutig die Tendenz zu einer Haushaltsnotlage. Schließlich verringert sich auch der langfristige Haushaltsspielraum Hamburgs von -1,4% auf -6,3%.

Tabelle 22: Haushaltsindikatoren der Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hamburg im langfristigen Wachstumszusammenhang ($w_y = 4,5\%$)

	SCHLESWIG-HOLSTEIN	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	RHEINLAND-PFALZ	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	15,6	11,4	11,6	13,5	11,4	11,8
langfristig	15,4	17,6	15,0	17,1	17,5	14,9
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	9,7	6,9	7,2	8,5	6,9	7,3
langfristig	9,6	10,7	9,3	10,8	10,6	9,2
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	10,4	7,4	7,7	9,4	7,4	7,8
langfristig	10,3	11,5	10,0	11,9	11,4	9,9
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	-4,2	-0,3	-1,6	-2,0	-0,4	-1,7
langfristig	-3,9	-4,4	-3,8	-4,5	-4,4	-3,8

	NIEDER-SACHSEN	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	HAMBURG	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	14,0	11,3	11,6	16,8	11,4	11,7
langfristig	14,0	17,9	15,2	24,1	17,3	14,7
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	9,3	6,8	7,1	10,5	6,9	7,2
langfristig	9,2	10,8	9,3	15,0	10,5	9,1
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	9,8	7,3	7,6	11,5	7,4	7,7
langfristig	9,8	11,6	10,0	16,4	11,3	9,7
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	-3,9	-0,2	-1,5	-1,4	-0,4	-1,7
langfristig	-3,7	-4,4	-3,8	-6,3	-4,3	-3,7

Anmerkung: 1) modifizierter relativer Haushaltsnettobeitrag
Quelle: eigene Berechnungen

Wie sehen die Ergebnisse aus, wenn ein geringeres Wirtschaftswachstum unterstellt wird? Die Annahme eines geringeren Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukt führt zu einer weiteren Verschlechterung der Haushaltslage Ham-

burgs. Der Abstand der relativen Position Hamburgs zu der Ländergesamtheit und den alten Länder vergrößert sich langfristig. Die Zinssteuerquote liegt mit einer Quote von 30,9% um das 1,7-fache höher als der vergleichbare Wert der alten Länder mit 18,9% (siehe Tabelle 23). Der relative Haushaltsnettobeitrag verschlechtert sich langfristig von -1,4% auf -11,1%.

Der langfristige Wert der Zinsausgabenquote (19,3%) übersteigt den entsprechenden Wert der alten Ländergesamtheit (11,7%) um das 1,8-fache. Eine eindeutige empirische Evidenz zu einer möglichen langfristigen extremen Haushaltsnotlage kann aber auch mit einer Verringerung des BIP-Wachstums nicht festgestellt werden. Lediglich eine Tendenz zur Haushaltsnotlage ist daraus abzuleiten.

Tabelle 23: Haushaltsindikatoren der Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hamburg im langfristigen Wachstumszusammenhang ($w_y = 3,5\%$)

	SCHLESWIG-HOLSTEIN	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	RHEINLAND-PFALZ	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	15,6	11,4	11,6	13,5	11,4	11,8
langfristig	19,8	22,6	15,0	21,9	22,5	19,2
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	9,7	6,9	7,2	8,5	6,9	7,3
langfristig	12,3	13,7	9,3	13,9	13,6	11,9
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	10,4	7,4	7,7	9,4	7,4	7,8
langfristig	13,2	14,8	10,0	15,3	14,7	12,7
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	-4,2	-0,3	-1,6	-2,0	-0,4	-1,7
langfristig	-6,8	-7,6	-3,8	-7,8	-7,6	-6,5

	NIEDER-SACHSEN	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER	HAMBURG	ALLE LÄNDER	ALTE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	14,0	11,3	11,6	16,8	11,4	11,7
langfristig	17,9	23,0	19,5	30,9	22,3	18,9
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	9,3	6,8	7,1	10,5	6,9	7,2
langfristig	11,8	13,8	12,0	19,3	13,5	11,7
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	9,8	7,3	7,6	11,5	7,4	7,7
langfristig	12,6	14,9	12,8	21,1	14,5	12,5
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	-3,9	-0,2	-1,5	-1,4	-0,4	-1,7
langfristig	-6,5	-7,7	-6,6	-11,1	-7,5	-6,4

Anmerkung: 1) modifizierter relativer Haushaltsnettobeitrag

Quelle: eigene Berechnungen

Die langfristigen Werte der anderen Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen steigen bei dieser alternativen Modellrechnung zwar an, ohne jedoch daraus eine Tendenz zu einer Haushaltsnotlage erkennen zu können. Die Verringerung der langfristigen Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukts führt jedoch zur Verdoppelung des relativen Haushaltsnettobeitrages aller Länder und damit zu einer weiteren Verringerung des Haushaltsspielraums. Aber auch die anderen Finanz- und Haushaltskennziffern der Ländergesamtheit verschlechtern sich im Zeitverlauf.

4.3.4 Die Entwicklung der Haushaltsindikatoren in den neuen Bundesländern

Die Haushaltslage der neuen Länder sollte mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 entschärft werden. Die empirische Überprüfung der Pro-Kopf-Verschuldung zeigte jedoch deutlich auf, daß die neuen Bundesländer in den vergangenen Jahren den zusätzlichen Ausgabenbedarf durch eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme finanzierten. Einer der wesentlichen Gründe lag sicherlich in der unzureichenden Integration der neuen Länder in das Finanzverfassungssystem bis 1995.

Die zunehmende Verschärfung der Haushaltslage läßt sich nicht nur auf diesen Aspekt reduzieren. In den vergangenen Jahren fehlte in fast allen Ländern eine ausreichende Konsolidierung des Haushalts. Gerade die Haushaltssituation in Berlin hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert.[178] Sachsen kann bisher als einziges Bundesland aus Ostdeutschland eine Konsolidierung vorweisen, die einen geringen Schuldenstand nach sich zieht. Bei einer genaueren Betrachtung stellt man jedoch fest, daß die Konsolidierung der Landesfinanzen zu Lasten der Kommunen geht.[179]

Die Überprüfung verschiedener Haushaltskennziffern der neuen Länder und Berlin von 1991 bis 1997 ergibt ein unterschiedliches Gesamtbild über die Haushaltsentwicklung dieser Länder.[180] Die mit der Neuregelung des bundesstaatlichen

---

[178] Vgl. Die Pleite-Hauptstadt, in: Die Woche, 15. März 1996; Weniger Steuern - Neues Milliardenloch im Berliner Haushalt, in: Berliner Zeitung, 26. April 1996; Deutscher Meister im Schuldenmachen, in: Der Tagesspiegel, 2. Juni 1996; Berlin versucht mittlerweile über die Privatisieren verschiedener staatseigener Betriebe, wie bspw. das Stromversorgungsunternehmen Bewag - die sich dramatisch zuspitzende Haushaltslage zu bessern. Vgl. Hauptstadt will mehr Finanzhilfe vom Bund, Handelsblatt, 8.7.1997

[179] Die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Sachsen liegt mit 2.180 DM/Einwohner wesentlich höher als in Brandenburg (1.320 DM/Einwohner), Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern (jeweils 1.900 DM/Einwohner). Lediglich Thüringen liegt mit einer Pro-Kopf-Verschuldung seiner Kommunen von 2.207 DM/Einwohner noch höher als Sachsen. Vgl. In Sachsen bleibt viel Geld für Investitionen übrig, in: Handelsblatt, 8.7.1997

[180] Vgl. Haushaltskennziffern der neuen Länder und Berlin von 1991-1997, Anhang 47

Finanzausgleichs verbundene Integration der neuen Länder und Berlin in das bestehende Finanzausgleichssystem führte ab 1995 zunächst zu einer Verringerung der bis dahin ansteigenden Zinssteuerquote in allen neuen Ländern.

Die Zinssteuerquote für 1997 zeigt aber wieder einen leichten Anstieg in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, der sich bei einem weiteren tendenziellen Rückgang der Steuereinnahmen durchaus fortsetzen könnte. Die Zunahme der Zinssteuerquote Berlins von 9,8% (1995) auf 14,3% (1997) ist unter den neuen Ländern am stärksten. Berlin weist damit seit 1991 die höchste Zinssteuerquote auf.

In allen untersuchten Ländern ist eine stetige Zunahme der Zinsausgabenquote festzustellen. Sachsen weist mit einer Zinsausgabenquote von 4,4% (1997) die niedrigste Quote auf, während Berlin mit 8% (1997) und einer Zinseinnahmenquote von 9,1% (1996) die höchste Zins-Ausgaben-Quote der neuen Länder aufweist.

Die neuen Länder haben ihren positiven Haushaltsspielraum von 1991 bis 1994 durch eine relativ hohe Nettokreditaufnahme - gemessen an der Kreditfinanzierungsquote - finanziert.[181] Der Verlauf des relativen Haushaltsnettobeitrags zeigt diese Entwicklung deutlich auf. Der Anstieg der Zinsausgabenquote, bedingt durch einen starken Anstieg des Schuldenstands seit 1991 und der Rückgang der Nettokreditaufnahme seit der Neuregelung des Finanzausgleichs führte bei allen Ländern zu einer Verringerung des Haushaltsspielraums.

Die Haushaltslage Berlins hat sich seit 1991 deutlich verschlechtert. Anders als bei den neuen Ländern ist für Berlin keine Trendwende im Zeitverlauf abzulesen. Der Anstieg der Defizitquote von 8,9% (1991) auf 25,3% (1997) zeigt, daß der zusätzliche Finanzbedarf durch den Ausgabenanstieg in Berlin nicht mehr durch die Steuereinnahmen und die sonstigen Einnahmen gedeckt werden kann. Der Verlauf der Deckungsquote, die seit 1991 von 91,1% auf 75,0% (1996) abgesunken ist, verdeutlicht dies noch einmal.

Das hohe Niveau der Haushaltskennziffern läßt bei kurzfristiger Betrachtung nur bei Berlin eine Tendenz zur Haushaltsnotlage erkennen. Bei den anderen Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen können aufgrund der Daten kaum Rückschlüsse auf eine mögliche Tendenz zur Haushaltsnotlage gezogen werden. Dafür sind die verwendeten Daten im Zeitablauf zu instabil. Die errechneten Daten von Sachsen schließen eine Tendenz zur Haushaltsnotlage generell aus. Um eine endgültige Klärung dieser Sachlage zu erhalten, wird die Entwicklung dieser Haushaltsindikatoren im Wachstumszusammenhang untersucht.

---

[181] Vgl. Haushaltskennziffern der neuen Länder und Berlin von 1991-1997, Anhang 47

4.3.5 Langfristige Entwicklung der Haushaltskennziffern in den neuen Ländern

Die empirischen Ergebnisse des nach Domar abgeleiteten Wachstumsmodells basieren auf der Annahme, daß das nominale Bruttoinlandsprodukt für die neuen Länder ein Wachstum von 5% erreicht und für Berlin ein Wachstum von 4,5%. Die in Tabelle 24 aufgelisteten Daten bestätigen, daß Berlin langfristig in eine extreme Haushaltsnotlage gerät, wie dies schon in Bremen und im Saarland der Fall war. Die Zinssteuerquote Berlins liegt mit einem langfristigen Wert von 34,1% um das 2,8-fache über dem entsprechenden Wert der Ländergesamtheit (16,3%). Die Zinsausgabenquote steigt langfristig auf 19,0% und liegt damit um das Doppelte über dem entsprechenden Wert der Ländergesamtheit (9,9%). Der relative Haushaltsnettobeitrag von -6,9% unterstreicht, daß der kurzfristig erreichte positive Haushaltsspielraum von 5,4% im Zeitablauf immer geringer und damit negativ wird.

Die Entwicklung der Haushaltskennziffern in Sachsen-Anhalt deuten langfristig auf eine Verschlechterung der Haushaltslage hin. Die Zins-Steuer-Quote und die Zinsausgabenquote liegen mit 32,7% bzw. 17,9% deutlich über den vergleichbaren Werten der Ländergesamtheit mit 16,8% bzw. 10,3%. Für Sachsen-Anhalt kann keine Haushaltsnotlage abgeleitet werden. Man muß aber aufgrund der vorliegenden Ergebnisse konstatieren, daß eine Tendenz zur Haushaltsnotlage für Sachsen-Anhalt besteht.

Von den anderen zu untersuchenden Ländern weist Sachsen aus finanzwissenschaftlicher Sicht die stabilsten Quoten auf. Die langfristigen Haushaltsquoten steigen wie bei den anderen Ländern an. Sie liegen jedoch deutlich unter den vergleichbaren langfristigen Werten der Ländergesamtheit. Aus langfristiger Sicht wird sich jedoch der ohnehin geringe Haushaltsspielraum mit einem relativen Haushaltsnettobeitrag von -0,8% weiter auf -1,1% verringern.

Die Haushaltsquoten der anderen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen liegen langfristig deutlich über den berechneten Quoten für die Ländergesamtheit. Dabei reichen die Indikatorquoten von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nicht aus, um daraus eine Haushaltsnotlage abzuleiten. Dennoch sind diese beiden Länder am stärksten gefährdet. Selbst für Thüringen ist langfristig bei einer anderen Wachstumsentwicklung von einer tendenziellen Haushaltsnotlagen auszugehen. Allen drei Ländern ist die nochmalige Verschlechterung des relativen Haushaltsspielraums gemeinsam, dessen Quote sich zwischen -3,6% (Brandenburg) und -4,4% (Thüringen) bewegt.

Tabelle 24: Haushaltsindikatoren der neuen Länder im langfristigen Wachstumszusammenhang (w_Y: 5%)

	B	ALLE LÄNDER	SN	ALLE LÄNDER	S-A	ALLE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	14,3	11,3	7,3	11,8	10,3	11,6
langfristig	34,1	16,3	8,8	18,0	32,7	16,8
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	8,0	6,9	4,4	7,1	5,6	7,0
langfristig	19,0	9,9	5,3	10,9	17,9	10,3
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	18,3	7,4	4,7	7,7	6,5	7,6
langfristig	21,1	10,7	5,6	11,8	20,7	11,0
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	5,4	-0,9	-0,8	-0,4	7,0	-0,8
langfristig	-6,9	-4,1	-1,7	-4,5	-6,4	-4,2

	BB	ALLE LÄNDER	MV	ALLE LÄNDER	TH	ALLE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	10,3	11,5	9,2	11,6	9,9	11,6
langfristig	18,7	17,4	23,1	17,3	22,6	17,3
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	5,8	7,0	5,0	7,0	5,6	7,0
langfristig	10,5	10,6	12,5	10,5	12,8	10,5
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	6,4	7,6	5,5	7,6	6,3	7,6
langfristig	11,5	11,4	13,8	11,4	14,4	11,3
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	1,5	-0,5	3,7	-0,6	3,3	-0,6
langfristig	-3,6	-4,3	-4,3	-4,3	-4,4	-4,3

Quelle: eigene Berechnungen

Die alternative Berechnung mit einem geringeren Wachstum des Bruttoinlandsprodukts untermauert die bisher abgeleiteten Ergebnisse.[182] Die Haushaltsindikatoren verschlechtern sich langfristig nicht nur für die zu untersuchenden Länder, sondern auch für die Ländergesamtheit (Tabelle 25). Dabei werden für die Ländergesamtheit Quoten berechnet, die für das gesamte föderale System alarmierend sind. Die Zins-Steuer-Quote der Ländergesamtheit pendelt zwischen 18,3% und 20,2% und die Zinsausgabenquote verläuft zwischen 11,2% und 12,3%. Damit wird der Haushaltsspielraum der Länder weiter eingeengt.

[182] Das alternative Modell unterstellt einen langfristigen Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts für die neuen Länder von 4,5%, für die Ländergesamtheit von 4% und für Berlin für 4%. Diese Annahme geht von einer geringfügigen Verringerung des Wachstums um einen halben Prozentpunkt aus.

Tabelle 25: Haushaltsindikatoren der neuen Länder im langfristigen Wachstumszusammenhang (w_Y: 4,5%)

	B	ALLE LÄNDER	SN	ALLE LÄNDER	S-A	ALLE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	14,3	11,3	7,3	11,8	10,3	11,6
langfristig	37,8	18,3	1,0	20,2	36,3	19,0
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	8,0	6,9	4,4	7,1	5,6	7,0
langfristig	21,1	11,2	0,6	12,3	19,8	11,5
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	18,3	7,4	4,7	7,7	6,5	7,6
langfristig	23,4	12,0	0,6	13,3	23,0	12,4
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	5,4	-0,9	-0,8	-0,4	7,0	-0,8
langfristig	-9,3	-5,4	3,2	-6,0	-8,7	-5,6

	BB	ALLE LÄNDER	MV	ALLE LÄNDER	TH	ALLE LÄNDER
Zins-Steuer-Quote						
Anfangswert	10,3	11,5	9,2	11,6	9,9	11,6
langfristig	20,7	19,6	25,7	19,5	25,1	19,4
Zins-Ausgaben-Quote						
Anfangswert	5,8	7,0	5,0	7,0	5,6	7,0
langfristig	11,7	11,9	13,8	11,9	14,2	11,8
Zins-Einnahmen-Quote						
Anfangswert	6,4	7,6	5,5	7,6	6,3	7,6
langfristig	12,8	12,8	15,3	12,8	16,0	12,7
Haushaltsnettobeitrag						
Anfangswert	1,5	-0,5	3,7	-0,6	3,3	-0,6
langfristig	-4,8	-5,8	-5,8	-5,7	-6,0	-5,7

Quelle: eigene Berechnungen

Eine Verringerung des Wachstums um 0,5 Prozentpunkte führt zu einer weiteren Verschlechterung der jeweiligen Haushaltsnotlageindikatoren. Die Schere zwischen dem sanierungsbedürftigen Land Berlin und der Ländergesamtheit wird noch größer. Aus den Ergebnissen der kurzfristigen und der langfristigen Modellanalyse können daher abschließend für die neuen Länder und Berlin folgende Schlüsse abgeleitet werden, die für den weiteren Verlauf dieser Arbeit wichtig sind:

1. Nach der Überprüfung der empirischen Daten kann für Berlin eine Haushaltsnotlage festgestellt werden.
2. Sachsen-Anhalt weist nach Berlin die stärkste Tendenz zur Haushaltsnotlage auf.

3. Von den neuen Ländern weist lediglich Sachsen eine an den Haushaltskriterien orientierte positive Haushaltsentwicklung auf.
4. Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern weisen langfristig eine stärkere Erhöhung der jeweiligen Indikatoren auf als die Ländergesamtheit.

   Eine zunehmende Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern, einhergehend mit einer weiteren Erhöhung der Verschuldung, wird zu einer Beschleunigung dieses negativen Prozesses führen. Auf die haushalterische Situation von Thüringen und Sachsen-Anhalt, die auf der nächsthöheren Stufe zur Haushaltsnotlage stehen, kann dies auch übertragen werden.

4.4 Allokationstheoretische Würdigung der Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlagen

4.4.1 Würdigung der Neuregelung für die Sanierungsländer Bremen und Saarland

Die bisherige Analyse geht bisher stillschweigend davon aus, daß das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen das ökonomisch effizienteste Instrument ist. Die wissenschaftliche Untersuchung hat jedoch gezeigt, daß die Ausrichtung der Sanierungshilfen als allgemeine Finanzzuweisungen ohne Zweckbindung nicht zur gewünschten Beseitigung der Haushaltsnotlage führt. Das Saarland und Bremen werden das Sanierungsziel bis 1999 verfehlen. Während das Saarland tendenziell eine Rückführung der Zinssteuer-, der Zinsausgaben- und der Kreditfinanzierungsquote erreichen wird, hat sich für Bremen bis 1996 keine durchgreifende Änderung ergeben.[183]

Die durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Auflagen, die das Land zur Aufstellung eines Sanierungsprogramms verpflichtet, reichen nicht aus, um eine Haushaltsnotlage dauerhaft zurückzuführen. So ist durchaus nach der Effizienz des Investitionssonderprogramms Bremens angesichts der durchweg absinkenden Investitionsquote zu fragen. Sind Bundesergänzungszuweisungen dieser Art überhaupt geeignet, um eine allokationstheoretisch-effiziente Lösung zu erzielen?

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil alternative Sanierungsinstrumente aufgelistet, um die Sanierung der Haushalte von Bremen und Saarland zu finanzieren.

---

[183] Die Verschlechterung der Haushaltslage in Bremen ist nicht nur mit dem Zusammenbruch der Bremer Vulkan AG zu erklären. Vgl. H. D. Barbier, Eine Region trägt Trauer, in: FAZ, 22.2.1996; W. Helmer, Bremen in der Schuldenfalle, in: FAZ, 10.2.1996

Investitionshilfen nach Artikel 104a Absatz GG dienen zwar der Stärkung der Investitionskraft und der Steuerkraft. Gleichzeitig führen sie jedoch zu einem Rückgang der Zuweisungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs und bei den sogenannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen im gleichen Umfang. Eine nachhaltige Entschuldungswirkung ist davon nicht zu erwarten.

Eine andere Situation ist bei einer zweckgebundenen Finanzierung über sog. Gemeinschaftsaufgaben festzustellen. Bei einer Aufstockung der Gemeinschaftsaufgaben wird eine Komplementärfinanzierung durch den Länderhaushalt in der Regel von 50% notwendig. Die Ausgabenentwicklung der Haushaltsnotlageländer zeigt jedoch, daß dies mit einer Ausgabenbegrenzung und Ausgabenkürzung in anderen Bereichen verbunden ist, zumal bei diesen hohen Summen wie den Sanierungshilfen. Eine Bereitstellung möglicher öffentlicher Güter entsprechend der Präferenzen der Bürger wird dadurch durchbrochen. Damit würde das ohnehin schon geschwächte Prinzip der Konnexität weiter untergraben.

Die Bundesergänzungszuweisungen bleiben daher das einzige Instrument, das den Schuldenstand in nennenswertem Umfang abbaut. Jedoch wird bei einer Neuauflage der Sanierungsleistungen für Bremen und das Saarland ab 1999 eine Modifizierung dieses Instruments dringend erforderlich sein. Die Ergänzungszuweisungen sollten deshalb klar zweckgebunden sein. Die allseits geforderte Eigenbeteiligung der Sanierungsländer haben diese durch ihren jeweiligen Eigenbeitrag bisher immer erfüllen können.[184] Die neuen Sanierungshilfen sollten jedoch auch auf eine Stärkung der Investitionen abzielen.

4.4.2 Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der Haushaltsentwicklung der Länder

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 verknüpft mit der ökonomischen Entwicklung der bisherigen Sanierungsländer Saarland und Bremen, aber auch der anderen Bundesländern birgt gewisse Risiken für das finanzielle System im föderalen Gefüge.

Nicht nur für die beiden Sanierungsländer Saarland und Bremen könnte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gelten. Wie sieht es für andere Länder aus, bei denen eine Haushaltsnotlage vorliegt, die den Kriterien des Urteils von 1992 entspricht.[185]

---

[184] Vgl. Sanierungsberichte Bremen und Saarland von 1994 - 1997

[185] Vgl. Berlin möchte Finanzhilfen zur Überwindung der Haushaltskrise anwenden. Vgl. Letzte Hoffnung Karlsruhe - Die Hauptstadt muß Sparen. Doch insgeheim spekuliert der Senat auf Sonderhilfen des Bundes, in: Wirtschaftswoche, Nr. 44, 24. Oktober 1996

Andere Länder könnten sich auf das Bundesverfassungsgericht berufen, das in seinem Urteil von 1992 finanzielle Maßnahmen im Vorfeld einer Haushaltsnotlage als verfassungskonform eingeräumt hat.[186] Nach dieser Interpretation wäre Gefahr in Verzug, wenn ein Land aus eigener Kraft einer ausreichenden Sanierung nicht nachkommen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat auch hierzu keine detaillierte Klärung in seinem Urteil abgegeben.

Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Böckenförde hat anläßlich der mündlichen Verhandlung des saarländischen Normenkontrollantrages in Karlsruhe die Befürchtung geäußert, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung bei Haushaltsnotlagen eine Dimension annehmen könnte, die das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen überfordern und damit das föderale Finanzgefüge sprengen könnte.[187]

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil lediglich den verfassungsrechtlichen Anspruch der jeweiligen Länder auf Abhilfe der Haushaltsnotlage hingewiesen. Eine exakte Definition der Haushaltsnotlage wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht gegeben. Somit besteht nicht einmal eine verfassungsrechtliche Norm, die den Tatbestand der Haushaltsnotlage festlegt und die Grundzüge der Prävention regelt.[188] Das Ziel der Beseitigung der extremen Haushaltsnotlage

---

[186] *„Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - sei es der Bund, sei es ein Land - in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsgrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine - hier mit der durch Artikel 109 Absatz 2 GG gebotenen Wahrnehmung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte - Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.*
Diese verfassungsrechtliche Pflicht trifft nicht den Bund allein, sondern - dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend - Bund und Länder....Sie ist bezogen auf eine extreme Haushaltsnotlage in dem dargelegten Sinn und daran gebunden; das schließt freilich nicht aus, daß schon im Vorfeld Maßnahmen ergriffen werden, um eine solche Notlage abzuwehren." Vgl. Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 158; P. Selmer, 1994, a.a.O., S. 351

[187] Der damalige Karlsruher Verfassungsrichter des Zweiten Senats, Böckenförde, betonte, daß wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung das Problem der Haushaltsnotlagen eine Dimension annehmen könnte, die die Bundesergänzungszuweisungen sprengen: *„Und wenn wir angeregt haben, einen allgemeinen Satz zu formulieren, dann gilt der nicht nur für die beiden kleinsten Länder jetzt, sondern gilt potentiell auch für andere Länder. Und man muß sehen, wenn so eine Notlage eintritt, dann steht das auch in Relation zur Ländergröße."* Vgl. Ch. Krajewski, 1995, a.a.O., S. 8f.

[188] Vgl. St. Korioth, 1996, S. 339ff.

ist daher auch nicht eindeutig bestimmt. Dies gilt sowohl für die zeitliche Dimension als auch die zu erreichende Zielgröße.

Die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Sanierungsländern Saarland und Bremen vom 30. Juli 1993 spart die genaue Dimension und die zu erreichende Zielgröße aus. Der Verweis auf die vorgelegten Sanierungsprogramme der beiden Länder kann auch keine eindeutige Klarheit geben, weil die 1992 unterstellten Sanierungsstufen infolge der unzureichenden Wachstumsentwicklung deutlich hinter der realen Entwicklung zurückbleiben. Lediglich die Überprüfungsklausel in §4 der Verwaltungsvereinbarung legt für 1997 eine gemeinsame Überprüfung von Bund und Ländern fest, um über die Erforderlichkeit weiterer finanzieller Zuweisungen zu befinden.

Die Finanzverfassung bedarf daher einer Konkretisierung der Bestimmungen in Artikel 107 Absatz 2 GG und Artikel 109 GG. Eine Verfassungsänderung müßte den Tatbestand der Haushaltsnotlage eindeutig definieren.[189] Dies würde die Festlegung eines Referenzsystems mit den notwendigen Haushaltsindikatoren wie die Zins-Steuer-Quote, die Kreditfinanzierungsquote, die Zins-Ausgaben-Quote und den modifizierten relativen Haushaltsnettobeitrag umfassen.[190] Dieses Referenzsystem würde gleichzeitig als Frühwarnsystem dienen, um die Belastungen der Länder auf der Ausgabenseite sichtbar zu machen, aus denen sich wegen der längerfristigen Dauer ein erhöhtes Risiko für eine Haushaltsnotlage ergibt. Gleichzeitig wird in Artikel 107 Absatz 2 GG festgelegt, daß in einer gesonderten Verwaltungsvereinbarung neben der Notwendigkeit eines Sanierungsberichtes - wie bisher - auch die Sanierungsmaßnahmen, Sanierungsziele und die zeitliche Dimension des Sanierungspfades detailliert festgelegt werden.

Das Fehlen einer klaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat zudem dazu geführt, daß die Länder in den Verhandlungen eine reine Bundesfinanzierung der Kosten zur Sanierung der Haushaltsnotlagen durchgesetzt haben,[191] obwohl das bündische Prinzip nach Artikel 20 GG Bund und Länder dazu auffordert. Die Länder können sich jedoch auch hier auf eine Passage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts berufen, die besagt. *„Allerdings hat der Bund bei der Entscheidung über die Anwendung der verfügbaren Handlungsmöglichkeiten seinerseits - im Blick auf seine eigene und die Belastung der übrigen Länder - Artikel 109 Absatz 2 GG zu beachten; auch die Fähigkeit des Bundes und der*

---

[189] Vgl. St. Korioth, 1996, a.a.O., S. 344

[190] G. Färber schlägt zusätzlich die Berücksichtigung der Arbeitslosenquote und der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukt vor. Vgl. G. Färber, 1996, a.a.O., S. 130

[191] Vgl. Ch. B. Blankart, Die Schwäche der Finanzverfassung, in: Handelsblatt, 21.3.1996; R. Peffekoven, 1994, a.a.O., S. 298f.

anderen Länder zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben darf nicht in Frage gestellt werden.“[192]

Die Gewährung der Sanierungshilfen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG unterliegt damit nicht mehr ausschließlich allokationstheoretischen Gesichtspunkten, sondern verstärkt auch polit-ökonomischen Gesichtspunkten. Dem Bund wird von der Finanzverfassung die Möglichkeit eingeräumt, die den Sanierungsländern gewährten Leistungen gemäß dem bündischen Prinzip der Ländergesamtheit anzurechnen. Das dafür verfügbare Instrument der Umsatzsteueranteile und deren Neuberechnung nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 und Absatz 4 GG wird auch vom Bundesverfassungsgericht gesehen.[193] Dieses Instrument war jedoch in der Vergangenheit Hauptstreitpunkt zwischen Bund und Ländern. Wie schon in den vorherigen Kapiteln dieser Arbeit aufgezeigt wurde, war die Änderung der Umsatzsteueranteile in den überwiegenden Anlässen das Ergebnis von Koppelgeschäften und weniger das Ergebnis allokationstheoretischer Effizienz.

4.4.3 Ausblick - Mögliche Alternativen bei der Fortführung der Haushaltssanierung des Saarlandes und Bremen

Die Unklarheiten in der Rechtsprechung zur zeitlichen Dimension führen derweil dazu, daß die Sanierungsländer Bremen und Saarland eine Fortführung der Sanierungshilfen über den anvisierten Zeitraum von 1998 fordern.[194] Die Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern knüpft weitere Hilfen an zwei Maßstäbe: (a) Die Haushaltslage der anderen Länder und (b) die Fähigkeit, aus eigener Kraft einer Verschlechterung der Haushaltslage entgegentreten zu können. Aus dieser „*vagen Regelung*“ kann man schließen, daß ein Dissens zwischen Bund und Ländern vorliegen wird, weil die Voraussetzungen für eine Verlängerung zu unspezifisch sind.[195]

Für die Fortführung der Sanierungshilfen bestehen zwei Alternativen:

1. Den Sanierungsländern Bremen und Saarland werden noch einmal für einen Zeitraum von fünf Jahren (1999-2003) Sanierungsraten zugewiesen. Die Zah-

---

[192] Vgl. Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 165

[193] Vgl. Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992, S. 166

[194] Vgl. Streit im Finanzplanungsrat von Bund und Ländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. Juni 1997; Bremen hängt weiter am Bonner Finanztropf - Der Stadtstaat benötigt trotz drastischer Sparmaßnahmen neue Sanierungshilfen des Bundes, in: Süddeutsche Zeitung, 25. Juni 1997; U. Nölle, Hausaufgaben gemacht - Wie Bremens Haushalt saniert werden kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Dezember 1996; Scherf fordert weitere Milliardenzahlungen von Bund und Ländern, in: Handelsblatt, 8. August 1996

[195] Vgl. Ch. Krajewski, 1995, a.a.O., S. 12f.

lungen bemessen sich an der Zins-Steuer-Quote des nächstschwächeren Bundeslandes. Dieser Zeitraum bietet sich an, weil die im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vereinbarten Sonderzuweisungen bis zum Jahr 2004 befristet sind.

2. Die Sanierungszuweisungen für das Saarland und Bremen werden über einen Zeitraum von fünf Jahren degressiv ausgestaltet. Die Zahlungen erfolgen zunächst nur für das Jahr 1999. Weitere Sanierungsraten werden einer jährlichen Überprüfung unterzogen. Für die Berechnung der Sanierungsraten ist nicht mehr die Zins-Steuer-Quote allein ausschlaggebend, sondern auch die Defizitquote.[196] Von den Sanierungsländern wird ein zusätzlicher Eigenbeitrag auf der Ausgabenseite eingefordert. Investiv verwendete Zuweisungen sollten zweckgebunden erfolgen.

4.4.3.1 Fortführung der Sanierungshilfen bis zum Jahr 2003

Die Berechnung der notwendigen Sanierungsleistungen für Bremen und Saarland orientiert sich an einem einfachen Modell.[197] Dabei wird unterstellt, daß beide Sanierungsländer in fünf Jahren eine Zinssteuerquote erreichen, die dem Land mit der nächsthöheren Zins-Steuer-Quote gleichkommt. Durch die Verschiebung in den vergangenen Jahren wird nicht mehr der entsprechende Wert Schleswig-Holsteins, sondern der von Hamburg unterstellt. Dieser beläuft sich für 1997 auf 16,8%. Nach der Berechnung des Modells benötigt der Stadtstaat Bremen eine jährliche Sanierungsleistung von 1,848 Mrd. DM (Gesamtvolumen: 9,238 Mrd. DM) und das Saarland eine jährliche Sanierungsleistung von 656 Mio. DM (Gesamtvolumen: 3,279 Mrd. DM) bis zum Jahr 2003. Die Gesamtsumme der Ergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 GG würde sich demnach auf 12,5 Mrd. DM für beide Sanierungsländer belaufen. Saarland und Bremen würden im Jahr 2004 eine Zinssteuerquote von 16,8% erreichen.

Die anderen Haushaltsindikatoren zeigen für beide Länder eine deutliche Verringerung auf. Die Zinsausgabenquote von Bremen verringert sich von 13,6% (1999) auf 11,0% (2004) und die des Saarlandes von 13,0% (1999) auf 12,0% (2004). Bis zum Jahr 2010 steigt die Zinsausgabenquote von Bremen und des Saarlandes wieder an. Für das Saarland ist erst ab 2010 eine Reduzierung der Zinsausgabenquote von 13,0% auf 12,9% festzustellen, während diese für Bremen bis 2010 kontinuierlich auf 15% ansteigt.

---

[196] Diese Bestrebung wurde in der Neuverhandlung zur Fortsetzung der Sanierungsraten von Seiten des Bundes angekündigt.

[197] Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (1. Alternative), Anhang 48

Die strukturelle Unterdeckung der Haushalte verringert sich für das Saarland von 86,7% (1999) auf 91,6% (2004) und für Bremen von 80,4% (1999) auf 84,6% (2004). Beide Länder weisen aber am Ende des Sanierungszeitraums im Jahr 2004 noch immer eine strukturelle Unterdeckung ihrer Haushalte auf.[198]

4.4.3.2 Degressive Ausgestaltung der Sanierungshilfen bis zum Jahr 2003

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 ergeben sich für die Fortführung der Sanierungsmittel ab 1999 folgende Möglichkeiten: *„Erweist sich das vorhandene Finanzvolumen als dafür nicht ausreichend, so bleibt allerdings nur der Ausweg größerer Sparsamkeit oder einer Erhöhung der Einnahmen...Schließlich ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, das Bundesgebiet neu zu gliedern, um, wie in Artikel 29 Absatz 1 GG heißt, zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen."*[199]

Die Fortführung weiterer Sanierungszahlungen sollte daher an zusätzliche Bedingungen geknüpft werden. Danach könnte das Ausgabenwachstum weiter reduziert werden. Die Zuwachsrate könnte unter der vom Finanzplanungsrat beschlossenen Ausgabenzuwachsrate von 2,0% zurückbleiben, um einen zusätzlichen Eigenbeitrag der Sanierungsländer zu erreichen.

Die Höhe der zusätzlichen Sanierungsleistungen für Bremen und Saarland sollte nicht unabhängig von der Leistungsfähigkeit der möglichen Zahler beurteilt werden. Deshalb muß bei der Festlegung der Höhe die deutliche Verschlechterung der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt werden. So ist die Defizitquote des Bundes für 1998 und die folgenden Jahre erheblich höher als die der Ländergesamtheit. Damit wäre für die Berechnung des Sanierungsvolumens nicht nur die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote ausschlaggebend, sondern auch die Entwicklung der Defizitquote.[200]

Die Beachtung der Defizitquote bei der Berechnung weiterer Sanierungshilfen ist erforderlich, um die langfristige Tragfähigkeit des Sanierungspfades zu erreichen.

---

[198] Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999, (1. Alternative), Anhang 48

[199] Vgl. BVerfGE, Leitsätze des BVerfGE zum Urteil am 27. Mai 1992

[200] Der Bund hat in den Verhandlungen der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und Saarland" für diesen Weg plädiert. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Abschlußbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und Saarland", 11. Februar 1998

In einer Modellsimulation wird unterstellt:

1. Die Sanierungsraten werden in einem Zeitraum von 1999-2004 degressiv ausgestaltet.
2. Die Festlegung des Sanierungsvolumens orientiert sich an der Zins-Steuer-Quote und der Defizitquote.
3. Der Ausgabenzuwachs der Sanierungsländer wird ab 1999 auf 1,5% begrenzt.[201] Damit hätten beide Sanierungsländer einen zusätzlichen Eigenbeitrag bei der Sanierung geleistet.

Nach den Berechnungen des Sanierungstableaus benötigt das Saarland ein jährliches Sanierungsvolumen von 2,6 Mrd. DM und Bremen ein Sanierungsvolumen von 8 Mrd. DM bis zum Jahr 2004. Die Sanierungsleistungen werden degressiv ausgestaltet.[202]

Die Zins-Steuer-Quoten des Saarlandes und von Bremen verringern sich bis zum Jahr 2004 auf 16,8% bzw. 17,0%. Die Zinsausgabenquote des Saarlandes sinkt zunächst auf 11,8% (2000) und erhöht sich bis 2004 geringfügig auf 12,4%. Die Projektion bis zum Jahr 2010 zeigt jedoch, daß die Zinsausgabenquote ab 2006 (12,7%) auf 11,9% zurückgeht.[203]

Entscheidend für die langfristige Tragfähigkeit der Sanierung ist jedoch die Entwicklung der Defizitquote. Das Saarland erreicht am Ende des Sanierungszeitraums eine Defizitquote von 5,7% (2004). Auch in der Projektion bis 2010 wird ersichtlich, daß die Deckungsquote absinkt. Die strukturelle Unterdeckung des Haushaltes wäre ab 2008 nicht mehr gegeben. Das Saarland wäre nach diesem Sanierungspfad in der Lage, seien Haushalt ab 2004 aus eigener Kraft langfristig zu sanieren.

Obwohl die Defizitquote von Bremen bis 2004 auf 12,9% absinkt, ist der Sanierungspfad langfristig nicht tragfähig. Dies liegt v.a. an der Entwicklung der Zinsausgabequote. Die Zinsausgabenquote sinkt bis 2004 kontinuierlich auf 11,4%. Danach steigt sie bis zum Jahr 2010 auf 14,2% an.

Angesichts dieses Ergebnisses für Bremen wird im nächsten Schritt untersucht, ob eine weitere Rückführung des Ausgabenwachstums zur langfristigen Tragfä-

---

[201] Der Finanzplanungsrat setzte in seiner 87. Sitzung im Juni 1998 ein Ausgabenwachstum für die Länder von 2,0% an. Vgl. Ergebnisse der 87. Sitzung der Finanzplanungsrates am 10. Juni 1998

[202] Das Saarland erhält folgende Sanierungsraten: 1 Mrd. DM (1999), 600 Mio. DM (2000), 400 Mio. DM (2001), 300 Mio. DM (2002), 300 Mio. DM (2003). Bremen erhält folgende Sanierungsraten: 2 Mrd. DM (1999), 1,8 Mrd. DM (2000), 1,7 Mrd. DM (2001), 1,6 Mrd. DM (2002), 1,5 Mrd. DM (2003), Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (2. Alternative), Anhang 49

[203] Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (2. Alternative), Anhang 49

higkeit des Sanierungspfades führt. In einem zweiten Szenario wird daher von einem Ausgabenwachstum der Sanierungsländer ab 1999 von 1,0% ausgegangen.[204]

Danach reduzieren sich die jährlichen Sanierungsraten für das Saarland und Bremen.[205] Das Gesamtvolumen der Sanierungshilfen verringert sich für beide Länder auf 10,1 Mrd. DM bis zum Jahr 2004 und wäre gegenüber dem 1. Sanierungstableau im vorangehenden Kapitel um 1,1 Mrd. DM niedriger anzusetzen.[206]

Die Projektion zeigt für Bremen eine deutliche Verbesserung der Haushaltsindikatoren auf. Die Zins-Steuer-Quote sinkt bis zum Jahr 2004 auf 17,0%. Die Zinsausgabenquote steigt nach dem Sanierungszeitraum im Jahr 2004 von 11,7 auf 13,4 (2009). Danach sinkt die Zinsausgabenquote auf 13,2% (2010). Die strukturelle Unterdeckung des Haushalts besteht bis 2008. Danach könnte Bremen zum erstenmal die Ausgaben ohne die Aufnahme zusätzlicher Kredite finanzieren.

Die Haushaltsindikatoren des Saarlandes weisen einen positiven Verlauf auf.[207] Die Zins-Steuer-Quote wird von 16,7% (2004) am Ende des Sanierungszeitraums auf 11,9% im Jahr 2010 absinken. Die Zins-Ausgabenquote wird nach einem leichten Anstieg auf 12,7% im Jahr 2005 auf 10,7% im Jahr 2010 zurückgehen. Der saarländische Haushalt würde ab 2006 eine Finanzierungsüberschuß aufweisen. Die strukturelle Unterdeckung wäre damit beseitigt. Die Entwicklung der Defizitquote über den Sanierungszeitraum hinaus weist auf eine langfristig positive Entwicklung hin, die dem Saarland eine Haushaltssanierung aus eigener Kraft ermöglichen würde.

---

[204] Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (3. Alternative), Anhang 50

[205] Das Saarland erhält folgende Sanierungsraten: 800 Mio. DM (1999), 600 Mio. DM (2000), 400 Mio. DM (2001), 200 Mio. DM (2002), 100 Mio. DM (2003). Bremen erhält folgende Sanierungsraten: 1,8 Mrd. DM (1999), 1,7 Mrd. DM (2000), 1,6 Mrd. DM (2001), 1,5 Mrd. DM (2002), 1,4 Mrd. DM (2003), Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (3. Alternative), Anhang 50

[206] Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (3. Alternative), Anhang 50

[207] Vgl. Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (3. Alternative), Anhang 50

FÜNFTES KAPITEL

EIN SCHLUßWORT

Die Finanzverfassungsreform von 1995 unterscheidet sich deutlich von den bisherigen Finanzverfassungsreformen von 1955 und von 1969. Allein die Ausgangslage war eine andere: Es ging darum, die neuen Länder - trotz divergierender Infrastruktur, Wirtschafts- und Steuerkraft - langfristig in ein gemeinsames System mit einheitlichen vertikalen und horizontalen Finanzausgleichsregelungen zu integrieren.[1]

Im Gegensatz zu 1955 und 1969 setzte das Bundesfinanzministerium keine entsprechende, aus politischen Beamten und Finanzwissenschaftlern zusammengesetzte Reformkommission zur Ausarbeitung der Finanzverfassungsreform 1995 ein. Damals hatten Kommissionen (1955: Studienkommission; 1969: Tröger-Kommission) nach zeitintensiven Diskussionen Vorschläge für Korrekturen der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs entwickelt.[2]

Die Überprüfung der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 1995 unter allokationstheoretischen Gesichtspunkten hat deren Schwächen aufgezeigt. Der Länderfinanzausgleich i.e.S. führt weiterhin zu disincentive-Effekten bei den finanzstarken Ländern, deren Finanzkraft nach den Ausgleichszuweisungen und den Bundesergänzungszuweisungen hinter der Finanzkraft der zuweisungsberechtigten, finanzschwachen Länder zurückliegt. Die Mindestgarantie von 99,5% der Länderfinanzkraft führt zu einer fast vollständigen Nivellierung der Finanzkraft auf der Länderebene.

---

[1] Die Finanzkraft der einzelnen Länder schwankte 1953 zwischen 94,28 DM je Einwohner (Schleswig-Holstein) und 185,73 DM je Einwohner (Baden-Württemberg). Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 2/480, S. 221. Vor der zweiten Finanzverfassungsreform 1969 schwankte die Finanzkraft je Einwohner zwischen 4.964 DM (Hamburg) und 1.030 DM je Einwohner (Saarland). Vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, a.a.O., S. 206f.. Die Unterschiede vor der Finanzverfassungsreform 1995 waren wesentlich höher: Hamburg wies für 1992 eine Finanzkraft je Einwohner von 5.570,44 DM auf, während Sachsen, das finanzschwächste unter den neuen Ländern gerade einmal eine Finanzkraft von 1.471,98 DM je Einwohner erreichte. Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1992, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994

[2] Die Studienkommission unter der Leitung von Ministerialdirigent H. Fischer-Menshausen beriet in sieben Vollsitzungen vom 10. September 1953 bis 7. Januar 1954 über die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), BT-Drs. 2/480, S. 138ff.. Die Tröger-Kommission, benannt nach dem Vorsitzenden, Staatsminister a.D. und Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, H. Tröger, beriet in 45 Sitzungen vom 20. März 1964 bis 25. Januar 1966 über die Finanzverfassungsreform. Vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, a.a.O., S. 1ff.

Die Ausdehnung der Bundesergänzungszuweisungen hat zu einer Verschiebung innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems geführt. Das Zuweisungsvolumen auf der vertikalen Ebene ist erstmals höher als das auf der horizontalen Ebene. Die Überprüfung des Popitz'schen Gesetzes erbrachte zwar keine empirische Evidenz hinsichtlich seiner Gesetzesmäßigkeit. Es bleibt dennoch festzuhalten, daß die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 die bisherigen Zentralisierungstendenzen nicht verringert hat. Letztlich führt die Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen zu einem weiteren Rückgang der Autonomie der finanzschwachen Länder gegenüber dem Bund.

Die Ausdehnung der Bundesergänzungszuweisungen weist Fehllenkungen der Finanzzuweisungen auf: Die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung orientieren sich nicht am Finanzbedarf der zuweisungspflichtigen Länder. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Haushaltsnotlageländer Saarland und Bremen führen nicht zu den Lenkungseffekten, um deren Haushaltsnotlage am Ende des Sanierungszeitraums 1998 zu beseitigen. Berechnungen anhand eines Sanierungstableaus unterstreichen, daß beide Länder weiterhin Sanierungshilfen benötigen.

Anhand verschiedener Sanierungsmodelle wurden mögliche alternative Sanierungspfade für Bremen und das Saarland untersucht. Dabei konnte aufgezeigt werden, daß die Einbeziehung der Defizitquote zu der Zins-Steuer-Quote bei der Berechnung der Sanierungshilfen ein möglicher Weg wäre, der die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bundes- und der Länderebene berücksichtigt. Dieser Weg wäre mit einem unterdurchschnittlichen Ausgabenwachstum der Sanierungsländer verknüpft. Damit würden Bremen und das Saarland einen zusätzlichen Eigenbeitrag leisten.

Die Begrenzung der Ausgaben sollte jedoch nicht dazu führen, daß die Investitionsquote zurückgeht. Damit werden keine Anreize für eine Verstärkung des Wachstums geschaffen. Die fehlende Einnahmenautonomie der Länder durch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes würde die damit verbundenen Risiken einer Haushaltssanierung verstärken.

Die empirische Überprüfung der Haushaltsnotlage der anderen Länder führt zu Ergebnissen, die für das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem weitreichende Folgen haben könnte. Es konnte empirisch nachgewiesen werden, daß Berlin langfristig eine Haushaltsnotlage aufweist. Selbst für den wirtschafts- und finanzstarken Stadtstaat Hamburg wurde eine Tendenz zur Haushaltsnotlage nachgewiesen - wie auch für Sachsen-Anhalt.

Die Einforderung von Finanzzuweisungen zur Beseitigung der Haushaltsnotlage durch andere Länder dürfte die Leistungsfähigkeit des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem überfordern. Daher wäre eine Klarstellung des Bundesverfas-

sungsgerichts dringend erforderlich, um die *„Lücke"* im Urteil vom 27. Mai 1992 zu schließen. Sinnvoll wäre eine über den Artikel 107 Absatz 2 GG hinausgehenden Präzisierung der Finanzverfassung zur Haushaltsnotlage, zu den Haushaltsnotlageindikatoren und zur Sanierung.

Die allokationstheoretischen Unzulänglichkeiten des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems unterstreichen, daß sich der Entscheidungsprozeß zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 keineswegs an der ökonomischen Rationalität orientierte. Vielmehr war der bundesstaatliche Finanzausgleich das Ergebnis eines interessengebundenen Agierens der politischen Akteure.

Die wissenschaftliche Arbeit konnte die wesentlichen Veränderungen im machtpolitischen Gefüge des föderalen Systems aufzeigen. Die Länder haben mit ihrem Gemeinsamen Standpunkt vom 18. Februar 1993 erreicht, ihre Maximalposition gegenüber dem Bund durchzusetzen. Das Ergebnis auf die Relativierung der bisher strikten Trennung von Konsensebene (Ministerpräsidentenkonferenz) und Mehrheitsebene (Bundesrat) zurückzuführen. Die Ausgliederung wichtiger Grundsatzentscheidungen aus dem Bundesratsverfahren sowie die Vorabkoordinierung in der Ministerpräsidentenkonferenz und der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* spiegelten die Veränderung der politischen Entscheidungsprozesse auf der Länderebene in den 90er Jahren wider. Die Länder haben eine dritte Ebene installiert, die von der Verfassung nicht vorgesehen ist.[3] Das koordinierte Entscheidungsverfahren auf der *„dritten Ebene"* bei der Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 1995 zeigt die Abkehr von der in den 80er Jahren praktizierten Parteienkonkurrenz.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich 1995 konnte nur reformiert werden, weil sich Bund und Länder auf einen Kompromiß des kleinsten gemeinsamen Nenners verständigten. Anders wäre eine Koordinierung auf der Länderebene nicht möglich gewesen.

Dabei hat die polit-ökonomische Analyse gezeigt, daß das bayerische Reformmodell die nächstbeste Lösung darstellte, weil es unter verteilungspolitischen (und verfassungsrechtlichen) Aspekten die höchste Stimmenpräferenz aufwies. Das von Bayern vorgelegte Modell vereinte drei wesentliche Aspekte, die in diesem kooperativen Entscheidungsprozeß wichtig waren: (1) Unter den alternativen Vorschlägen der Länderebene war es das einzige Modell, das eine Reform des horizontalen Ausgleichstarif aussparte. (2) Das bayerische Modell trennte die Fragen zum vertikalen Einnahmenausgleich von der horizontalen Ausgleichskom-

---

[3] Das gemeinsame Votum der Länderebene hat sich nach den Solidarpaktgesprächen oft wiederholt. So legten die Länder ein gemeinsames Votum gegen die Verzinsung des Bafög (1996) ein oder stimmten fast geschlossen gegen das Mediengesetz (1996). Vgl. G. Hofmann, M. Geis, Die Zaunkönige des Kanzlers, in: Die Zeit, 14. Juni 1996

ponente.[4] Den alten Ländern gelang es damit, mögliche finanzielle Belastungen auf den Bund abzuwälzen. (3) Es bedurfte lediglich einer einfachgesetzlichen Änderung und nicht wie alle anderen Vorschläge einer Verfassungsänderung.

Die wissenschaftliche Analyse hat daher deutlich aufgezeigt:

1. Kernelemente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, wie die Festlegung des Abschöpfungstarifs im Länderfinanzausgleich i.e.S., die Änderung der Umsatzsteuerverteilung und die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, einer einfachen Gesetzesänderung unterliegen einer einfachen Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Die Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundesrat sind daher entscheidend. Hier haben die finanzschwachen Länder die *„ökonomische"* Mehrheit im Bundesrat.
2. Die disponiblen Elemente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unterliegen eher polit-ökonomischen Entscheidungsprozessen von Bundesrat und Bundestag und weniger den Kriterien der ökonomischen Rationalität. Die kooperative Entscheidungsfindung zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995 orientierte sich daher stärker an den verteilungspolitischen Zielen.

Das Verschieben der ungelösten Finanzausgleichsprobleme wird zu einer Neuauflage der Auseinandersetzungen unter den Ländern um die Effizienz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs führen. Den finanzstarken Ländern wird es jedoch aufgrund ihrer fehlenden Stimmenmehrheit im Bundesrat schwer fallen, eine Änderung auf gesetzlichem Wege zu erreichen. Ihnen bleibt nur noch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts.[5]

Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 1995 wird daher lediglich Übergangscharakter haben. Dies wird auch durch den Beschluß der Beteiligten im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen 1993 dokumentiert, der im Jahr 2003 eine Überprüfung Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vorsieht. Eine Korrektur des bisherigen Finanzausgleichssystems kann somit erst mit dessen Auslaufen im Jahr 2004 erreicht werden.

Angesichts der Erfahrungen mit der Tröger-Kommission 1969 wäre die Einrichtung einer neuen Kommission für die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2004 sinnvoll. Aufgrund der Vorlaufzeit bis zum Jahr 2004 wäre ein Entscheidungsprozeß zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen möglich, der mehr der ökonomischen Rationalität unterliegt und weniger dem (macht)politischen Agieren der handelnden Akteure.

---

[4] Vgl. W. Renzsch, a.a.O., 1994, S. 116ff.

[5] Vgl. Normenkontrollanträge von Baden-Württemberg und Bayern vor dem Bundesverfassungsgericht, eingereicht am 29. Juli 1998; Antrag des Landes Hessen auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, Einbringung durch den Prozeßbevollmächtigten des Landes Hessen Prof. Dr. Heun am 5. Januar 1999

Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sollte sich an folgenden kurz- und langfristigen Zielen orientieren:

1. Die Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung sollten sich am Finanzbedarf der Empfängerländer orientieren.
2. Die Bundesergänzungszuweisungen zur Sanierung von Haushaltsnotlagen sollten degressiv ausgestaltet werden. Gemäß dem bündischen Prinzip sollten sich Bund und Länder daran beteiligen. Angesichts der verschlechterten Haushaltslage von Bund und Ländern sollte deren Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigt werden.
3. Die Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten sollten bis zum Jahr 2003 degressiv ausgestaltet werden und sich stärker am Finanzbedarf der empfangsberechtigten Länder orientieren.
4. Die Aufgabenkompetenzen von Bund und Ländern sollten klar getrennt werden. Dazu sollte die Rahmengesetzgebung des Bundes nach Artikel 75 GG gestrichen werden. Durch Rahmengesetze wie bspw. das Hochschulrahmengesetz werden die Handlungsspielräume der Länder eingeengt. Ähnlich verhält es sich bei der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74a GG (Besoldung, Versorgung im öffentlichen Dienst).
5. Die Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91a und b GG und die Finanzhilfen gemäß Artikel 104a Absatz 4 GG sollten abgebaut werden. In einer Übergangsphase sollte der Abbau durch eine Anpassung der vertikalen Finanzverteilung erfolgen.
6. Das Verbundsystem sollte durch ein Trennsystem ersetzt werden. Die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit der Einkommen- und Körperschaftsteuer sollte ausschließlich bei den Ländern liegen. Die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit der Verbrauchsteuern würde dem Bund zugeschlagen werden. Alternativ zum Trennsystem könnte aber auch den Ländern das Recht zur Erhebung von Zuschlägen auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer eingeräumt werden.
7. Ergänzend notwendig wäre ein einstufiger horizontaler Länderfinanzausgleich, der die Steuereinnahmen der ärmeren Länder allerdings nur noch auf 90% der durchschnittlichen Finanzkraft auffüllt. Dies beinhaltet die Einführung eines linearen Abschöpfungstarifs. Die Steuerkraft der Gemeinden ist dabei vollständig einzubeziehen.

   Zur Gewährleistung eines stetigen Übergangs sollte die Reform mit einer finanziellen Übergangsregelung verknüpft werden.

Der Übergang kann jedoch erst mittelfristig erfolgen, weil eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür ist, daß die Finanzkraft der neuen Länder und der alten fi-

nanzschwachen Ländern nicht zu weit von der Finanzkraft der finanzstarken Länder entfernt liegt.

Anhang 1: Beteiligungsverhältnisse von Bund und Ländern an den Gemeinschaftssteuern in vH. seit 1949

Steuerart	Zeitraum	Bund	Länder
Umsatzsteuer	1949-69	100,0	-
	1970-71	70,0	30,0
	1972-73	65,0	35,0
	1974	63,0	37,0
	1975	68,3	31,8
	1976-77	69,0	31,0
	1978-82	67,5	32,5
	1983	66,5	33,5
	1984-85	65,5	34,5
	seit 1986*	65,0	35,0
Einkommen- und Körperschaftsteuer	1951	27,0	73,0
	1952	37,0	63,0
	1953-54	38,0	62,0
	1955-57	33,3	66,7
	1958-62	35,0	65,0
	1963	38,0	62,0
	1964-66	39,0	61,0
	1967-68	37,0	63,0
	1969	35,0	65,0
Einkommensteuer	1970-79	43,0	43,0
	seit 1980	42,5	42,5
Körperschaftsteuer	seit 1970	50,0	50,0
Gewerbesteuerumlage	seit 1970	50,0	50,0

* Das Verhältnis hat sich in den letzten Jahren geändert: Die Länder erhielten 1992 einen Anteil von 37%, nach den Solidarpaktverhandlungen ab 1995 einen Anteil von 44% und nach dem Jahressteuergesetz 1996 einen Anteil von 49,5%

Quelle: Th. Lenk, 1993, a.a.O., S. 251

Anhang 2: Feststellung der Länderanteile an der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer nach dem Zerlegungsgesetz im Finanzausgleichsjahr 1992

	NRW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	B[5]	Gesamt
1. Lohnsteuer	63.085.828	41.089.584	39.289.621	20.914.095	25.116.941	10.112.351	7.059.179	3.012.321	11.276.388	3.206.095	5.983.837	230.146.240
1a. Zerlegungs-anteile der LST	-1.648.029	492.750	-1.357.778	2.391.176	-1.131.750	2.122.028	1.731.295	82.004	-3.858.347	-912.176	-72.769	-7.900.051 7.900.051
2. Veranlagte EST[1]	13.289.424	7.347.058	7.270.377	4.420.032	2.804.153	1.823.430	1.635.323	175.039	2.226.631	623.201	1.130.817	42.745.485
Zusammen	74.727.223	48.929.392	45.202.220	27.725.303	26.789.344	14.057.809	10.425.797	3.269.364	9.644.672	2.917.120	7.041.885	264.991.674
3. abzgl. Gemeindeanteil von 15%	11.209.083	7.339.409	6.780.333	4.158.795	4.018.402	2.108.671	1.563.870	490.405	1.446.701	437.568	1.056.283	39.748.751
4. EST	63.518.140	41.589.983	38.421.887	23.566.508	22.770.942	11.949.138	8.861.927	2.778.959	8.197.971	2.479.552	5.985.602	225.242.923
5. Nicht veranlagte EST vom Ertrag[2]	2.718.689	1.529.196	2.261.181	655.389	1.900.613	410.571	162.468	45.777	757.537	199.565	402.679	11.043.665
6. Körperschaftsteuer	9.511.979	4.420.955	5.305.719	2.835.642	4.784.102	1.388.121	1.136.627	380.146	1.831.176	528.883	827.481	32.950.831
6a. Zerlegungs-anteile der KST	224.513	146.016	-414.114	568.642	-659.288	269.904	-173.200	26.493	-609.166	55.622	394.477	-1.770.718 1.770.718
6b. Erst. f.d.Z. v.1.1.-31.12.92	-216.385	-127.975	-149.348	-67.892	-78.780	-38.769	-18.185	-7.339	-37.817	-12.248	-8.690	-763.428
7. EST und KST zusammen	75.756.936	47.558.175	45.425.325	27.558.289	28.717.589	13.978.965	9.969.637	3.224.036	10.139.701	3.251.374	7.601.549	266.703.273
8. Länderanteil an der EST und KST (50%)	37.878.468	23.779.088	22.712.663	13.779.144	14.358.795	6.989.482	4.984.819	1.612.018	5.069.851	1.625.687	3.800.775	133.351.637
9. Länderanteil an der Umsatzsteuer[3]	11.329.162	7.518.838	6.490.837	4.845.439	3.785.849	248.106	1.714.048	694.985	1.079.218	440.911	1.393.488	39.540.881
10. Gemeinschaftssteuern insgesamt[4]	49.207.630	31.297.926	29.203.500	18.624.583	18.144.644	7.237.588	6.698.867	2.307.003	6.149.069	2.066.598	5.194.263	172.892.518
11. Steuerkraft/EW	2798,21	2681,70	2898,55	2476,28	3087,67	1878,84	2517,82	2138,55	3670,68	3019,61	2401,41	2666,31
12. Verhältnis der Steuerkraft/EW zu durchschn. Stk.	104,95	100,58	108,71	92,87	115,80	70,47	94,43	80,21	137,67	113,25	90,06	100,00

[1] Erstattungen (100%) für die Zeit vom 1.1.-31.12.92 sind einberechnet

[2] Verdoppelte Länderanteile an der Erstattung für die Zeit vom 1.1.-31.12.92 sind einberechnet

[3] nach Verteilung von 75% der Länderanteile an der Umsatzsteuer nach Einwohnern; ohne Ergänzungsanteile

[4] Ziffer 8 + Ziffer 9

[5] West-Berlin

Quelle: Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1992, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994, Bonn

Anhang 3: Berechnung des Umsatzsteuervorwegausgleichs für das Finanzausgleichsjahr 1992

	NRW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	B[1]	Gesamt
1. Länderanteil an der Umsatzsteuer	15.105.550	10.025.118	8.654.450	6.460.586	5.047.799	3.308.941	2.285.398	926.647	1.438.958	587.882	1.857.984	55.699.313
2. Volumen für Umsatzsteuervorwegausgleich	3.776.388	2.506.280	2.163.613	1.615.147	1.261.950	827.235	571.350	231.662	359.740	146.971	464.496	13.924.828
3. Verteilung von 75% nach der Einwohnerzahl	11.329.163	7.518.839	6.490.838	4.845.440	3.785.849	2.481.706	1.714.049	694.985	1.079.219	440.912	1.393.488	41.774.485
4. Ergänzungsanteile bis 92% des Länderdurchschnitts	0	0	0	1.152.769	0	510.042	296.349	558.938	0	0	0	2.518.098
5. Auffüllung auf die Mindestzuweisung gemäß §2 (2) Satz 2 FAG	0	2.506.280	0	462.378	0	317.193	275.001	0	0	0	464.496	4.025.348
6. Restliche Auffüllung gemäß §2 (2) Satz 2 FAG	3.616.059	0	2.071.756	0	1.208.373	0	0	0	344.467	140.731		7.381.386
7. Anteile an der Umsatzsteuer	14.945.222	10.025.119	8.562.594	6.460.587	4.994.222	3.308.941	2.285.399	1.253.923	1.423.686	581.643	1.857.984	55.699.317
Kontrollrechnung gemäß §2 (3) FAG												
8. Abweichung der UST-Anteile vom EW-Schlüssel	-160.329		-91.857		-53.577			327.276	-15.273	-6.240		327.275 -327.275
9. Mehrbeträge der Länder nach dem Aufkommen i.Vgl. z. Länderdurchschnitt	267.404		1.706.039		2.252.892				1.888.980	208.614		
10. Unterschiede	107.076		1.614.183		2.199.315				1.873.708	202.375		

[1] West-Berlin

Quelle: Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1992, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994, Bonn

Anhang 4: Zuweisungen und Beiträge des Länderfinanzausgleichs i.e.S. im Finanzausgleichsjahr 1992

	NRW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Gesamt
1. Finanzkraftmeßzahl	74.007.252	47.989.243	44.482.442	28.242.575	27.156.120	14.444.508	10.002.254	3.807.246	9.331.537	3.018.766	262.481.943
2. Ausgleichsmeßzahl	73.225.920	48.134.486	41.570.952	31.090.403	24.291.173	15.900.996	10.953.575	4.458.310	9.154.165	3.701.963	262.481.943
3. Überschüsse (+) bzw. Fehlbeträge (-)	781.332	-145.243	2.911.490	-2.847.828	2.864.947	-1.456.488	-951.321	-651.064	177.372	-683.197	-6.735.141
4. Zuweisungen (+) an finanzschwache Länder	0	54.466	0	1.293.308	0	661.438	403.642	428.148	0	498.099	3.339.101
5. Beiträge (-) der finanzstarken Länder	0	0	-1.500.985	0	-1.838.116	0	0	0	0	0	-3.339.101
6. Beiträge (-) und Zuweisungen (+) insg.	0	54.466	-1.500.985	1.293.308	-1.838.116	661.438	403.642	428.148	0	498.099	-3.339.101 3.339.101
7. Finanzkraft in vH des Länderdurchschnitts nach LFA	101,50	99,98	101,70	96,50	103,10	96,40	96,40	100,50	97,20	94,20	100,00
8. Beiträge (-) und Zuweisungen (+) nach §10 (3)FAG	-3.261	0	-5.888	0	-4.286	0	0	0	0	13.435	-13.435
9. Beiträge (-) und Zuweisungen (+) insgesamt	-3.261	54.466	-1.506.873	1.293.308	-1.842.402	661.438	403.642	428.148	0	511.534	-3.352.536 3.352.536
10. Beiträge (-) und Zuweisungen (+) je EW	-0,19	4,67	-149,56	171,96	-313,52	171,71	151,71	396,88	0,00	747,43	-53,49 53,49
11. Finanzkraft in vH	101,50	99,98	101,60	96,50	103,10	96,40	96,40	100,50	97,20	94,60	100,00

Quelle: Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1992, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994, Bonn

Anhang 5: Die Entwicklung des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen und die Aufteilung auf die Empfängerländer seit 1967 in Mio. DM

	BY	HB	NI	RP	SL	SH	NRW	Gesamt
1967	40,0	0,0	105,0	55,0	20,0	40,0	0,0	260,0
1968	90,0	0,0	143,0	75,0	27,0	55,0	0,0	390,0
1969	40,0	0,0	73,0	38,0	13,0	26,0	0,0	190,0
1970	18,0	0,0	38,0	22,0	6,0	16,0	0,0	100,0
1971	18,0	0,0	38,0	22,0	6,0	16,0	0,0	100,0
1972	120,0	0,0	203,0	113,0	32,0	82,0	0,0	550,0
1973	120,0	0,0	203,0	113,0	32,0	82,0	0,0	550,0
1974	167,3	0,0	283,2	158,1	44,5	114,4	0,0	767,5
1975	176,8	0,0	299,3	167,1	47,1	120,9	0,0	811,2
1976	191,2	0,0	323,6	180,6	50,9	130,6	0,0	876,9
1977	205,0	0,0	347,0	193,7	54,5	140,1	0,0	940,3
1978	239,6	0,0	405,5	226,4	63,7	163,8	0,0	1.099,0
1979	275,3	0,0	466,1	260,2	73,3	188,2	0,0	1.263,1
1980	305,6	0,0	517,2	288,7	81,3	208,9	0,0	1.401,7
1981	319,8	0,0	541,2	302,2	85,1	218,5	0,0	1.466,8
1982	319,5	0,0	540,9	301,9	85,0	218,4	0,0	1.465,7
1983	336,7	0,0	568,5	317,6	135,0	230,3	0,0	1.588,1
1984	344,7	0,0	568,4	326,5	160,8	256,9	0,0	1.657,3
1985	342,6	0,0	565,0	324,5	159,8	255,3	0,0	1.647,2
1986	290,1	88,4	555,1	320,1	160,0	253,4	0,0	1.667,1
1987**	30,0	223,0	558,0	302,0	263,0	275,0	124,0	1.775,0
1988**	0,0	258,7	913,7	477,7	307,2	380,6	70,6	2.408,5
1989	0,0	229,5	1.081,5	518,1	332,0	438,2	56,5	2.655,8
1990	0,0	256,4	1.299,0	561,7	365,3	513,3	2,8	2.998,5
1991	0,0	288,6	1.559,2	677,6	403,2	603,4	0,0	3.532,0
1992*	0,0	428,6	1.474,7	720,6	465,0	573,0	0,0	3.661,9

* Für Bremen und Nordrhein-Westfalen gewährte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil 1992 einen Nachteilsausgleich von 267,5 Mio. DM bzw. 15,5 Mio. DM, die für 1992 angesetzt sind.

** Einschließlich Nachteilsausgleich: NRW (75 Mio. DM für 1987), HB (100 Mio. DM für 1987 und 1988)

Quelle: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorlage an den Haushaltsausschuß und Finanzausschuß des Landtages zu den Grundzügen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, 9. Januar 1991; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1994, S. 147; eigene Darstellung

Anhang 6: Aufteilung des Zuweisungsvolumens des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Finanzausgleichsjahr 1992

	NRW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	B[1]	Gesamt
Lohnsteuer-zerlegung	-1.648.029	492.750	-1.357.778	2.391.176	-1.131.750	2.122.028	1.731.295	82.004	-3.858.347	-912.176	-72.769	-7.900.051 7.900.051
Körperschaft-steuerzerlegung	224.513	146.016	-414.114	568.642	-659.288	269.904	-173.200	26.493	-609.166	55.622	394.477	-1.770.718 1.770.718
Umsatzsteuer-vorwegausgleich	-160.329	0	-91.857	0	-53.577	0	0	327.276	-15.273	-6.240	0	-327.275 327.275
Länderfinanz-ausgleich i.e.S.	-3.261	54.466	-1.506.873	1.293.308	-1.842.402	661.438	403.642	428.148	0	511.534	0	-3.352.536 3.352.536
Bundesergän-zungszuweisun-gen	0	0	0	1.474.700	0	720.600	573.000	465.000	0	428.600	0	3.661.900
Gesamt absoluter Wert												-13.350.580 17.012.480
	-1.587.106	693.232	-3.370.622	5.727.826	-3.687.017	3.773.970	2.534.737	1.328.921	-4.482.786	77.340	321.708	-13.127.531 14.457.734
Gesamt je Einwohner	-90,25	59,40	-334,55	761,56	-627,42	979,70	952,70	1231,88	-2675,99	113,01	148,73	

* Differenz ergibt sich aus den Bundesergänzungszuweisungen

** Die Addition nach Spalten und Zeilen ist nicht summengleich, weil Salden addiert werden.

[1] West-Berlin

Quelle: Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1992, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994, Bonn; eigene Berechnungen

Anhang 7: Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder (Mischfinanzierungen) in Mio. DM

Jahr	Gemeinschaftsauf-aufgaben nach Art. 91a GG	Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Art. 91b GG	Finanzhilfen nach Artikel 104 a Absatz 4 GG	Geldleistungs-gesetze nach Art. 104a (3) GG	Insgesamt	Brutto sozial-produkt
1982	2.190	3.294	5.569	9.333	20.385	1.590
1983	2.613	3.440	5.380	9.059	20.491	1.676
1984	2.636	3.579	5.745	7.506	19.465	1.763
1985	2.668	3.724	5.109	7.946	19.447	1.835
1986	2.827	3.458	5.289	9.895	21.469	1.936
1987	2.850	4.250	5.648	11.225	23.972	2.003
1988	2.875	3.632	4.233	10.847	21.588	2.108
1989	3.182	4.670	6.272	11.666	25.790	2.249
1990	3.335	4.917	12.165	13.757	34.174	2.449
1991	6.303	5.219	8.268	17.008	36.797	2.882
1992	7.583	5.889	9.074	22.499	45.046	3.095
1993	9.311	6.371	10.390	22.360	48.431	3.165
1994	8.072	6.331	9.169	21.445	45.017	3.313
1995	7.926	6.331	15967,1*)	21.548	35.806	3.445

*) ab 1995 einschließlich Investitionspauschale Aufbau Ost ab 1991 einschließlich der neuen Länder

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 1997

Anhang 8: Beurteilungsmaßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich nach Grossekettler (1993)

Maßstabgruppe	Einzelmaßstäbe	Erläuternde Stichworte
A: Eignungs-maßstäbe	**Forderung nach**	
	M1: Vollständigkeit der Regelungen in bezug auf die Finanzausgleichs-maßnahmen	Regeln zur Abgrenzung finanzausgleichsrelevanter Einnahmen; Änderung von Ertragskompetenzen (Revisionsverfahren); Spezifikation einer Umverteilungsformel zur Reduktion der Finanzkraftstreuung und Garantie einer relativen Mindest-finanzkraft; Garantie der Konjunkturgerechtigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts; Be-Handlung der spezifischen Stadtstaatenproblematik und landesexterner Effekte; Bewältigung von Finanzkrisen
	M2: Separierbarkeit des Instrumenten-einsatzes	Entkopplung der einzelnen Instrumente, insbesondere des vertikalen und des hori-zontalen Finanzausgleichs
	M3: Flexibilität der Regelungen	Bewahrung der Effektivität der Lösungen auch unter ungünstigen Umständen, bspw. Zuschaltung eines Schlichtungsverfahrens bei Blockadeversuchen
B: Erforderlich-keitsmaßstäbe:	**Forderung nach Beschränkung**	
	M4: der Gesetzgebungskompetenz des Bundes	Einführung von Zuschlagrechten für Bund und Länder, bspw. bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer
	M5: des Nivellierungsgrades des Finanzausgleichs	Absenken des Nivellierungsgrades im Vergleich zum Status-quo und Vermeidung einer Umkehr der Finanzkraftreihenfolge (sog. Monotonieforderung)
	M6: des Umfang der Mischfinanzierung	Beschränkung auf das erforderliche Minimum
C: Verhältnismäßig-keitsmaßstäbe	**Forderung nach**	
	M7: Wahrheit und Klarheit zur Minderung von Informations-kosten und Entschiedungsfehlern	Orientierung der Einnahmenumverteilung an der Finanzkraft der Gebiets-körperschaften pro Kopf; klarer Ausweis der Umverteilungsvolumina, klare Trennung des horizontalen und des vertikalen Finanzausgleichs und Anwendung der jeweils sachgemäßen Maßstäbe
	M8: Kompatibilität:	Verträglichkeit des Bund-Länder-Finanzausgleichs mit dem kommunalen Finanzausgleich und Offenheit für entsprechende EG-Regelungen sowie Abstimmung mit der Regionalpolitik und mit Regelungen zur Lösung des Nachholbedarfs in den neuen Ländern und zur Ausfteilung der vereinigungsbedingten Altschulden
	M9: Strategieresistenz zur Minderung von Blockade- und Befrachtungskosten	Anwendung von Streitverhinderungsregeln, die den Strategien angemessen sind, welche dem jeweiligen Einsatzfeld immanent sind (Schlichtungsverfahren)

Quelle: H. Grossekettler, 1993, a.a.O., S. 107

Anhang 9: Axiomatischer Anforderungskatalog nach Buhl und Pfingsten (10 Gebote)

1. Die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse soll genau einmal verteilt werden. Das anrechenbare Steueraufkommen der Länder und der Bundeszuschuß sollen so umverteilt werden, daß nichts davon übrig bleibt. Die allokative Effizienz soll durch flankierende Maßnahmen (Aufgabenverteilung usw.) angestrebt werden.
2. Steigt vor dem Finanzausgleich c.p. das anrechenbare Finanzvolumen einer fiskalischen Einheit, darf deshalb nach dem Finanzausgleich kein Finanzvolumen sinken.
3. Wenn c.p. die relevanten Gesamtzuschüsse der höheren Ebene steigen, darf nach dem Finanzausgleich kein Finanzvolumen sinken.
4. Das Finanzvolumen einer fiskalischen Einheit darf sich nach Ausgleich nicht ändern, wenn sich lediglich das Finanzaufkommen bei den anderen verschiebt, ohne sich in der Summe zu ändern. Damit soll eine Verschiebung der Steuerkraft für die daran unbeteiligten Länder ohne Bedeutung sein.
5. Das Gesamtergebnis des Finanzausgleichsverfahrens muß unabhängig von der Anzahl oder Länge der Rechnungsperioden, bspw. Monat, Quartal, Jahr,... sein. Danach spielt es keine Rolle, ob die Summe der Zuweisungen für zwei Jahre getrennt abgerechnet werden oder als eine Einheit (Doppelhaushalt) angesehen werden.
6. Für die Finanzvolumina nach dem Finanzausgleich darf es keine Rolle spielen, in welcher Reihenfolge man die n-fiskalischen Einheiten betrachet oder zählt. Damit bleibt eine Gerechtigkeitsforderung nach der Anonymität des Verfahrens gewahrt.
7. Das Anwachsen des Bedarfsindikators in einem Land (bei gleichbleibenden Werten in einem anderen Land), darf dort nicht zu einem Sinken der verfügbaren Mittel führen. Zum Beispiel: Bei einem Anstieg der Bevölkerungszahl durch die Aufnahme von Asylbewerbern darf das Steueraufkommen und der Bundeszuschuß dieses Landes aus der gesamten Verteilungsmasse nicht kleiner werden. Das Verfahren soll damit automatisch einen Solidarbeitrag der anderen Länder gewährleisten, die gegebenenfalls auf Teile ihrer Finanzmittel verzichten.
8. Das Finanzvolumen eines Landes darf sich nicht ändern, wenn sich lediglich die Bedarfsindikatoren unter den anderen Ländern verschieben, ohne sich in der Summe zu ändern. Damit werden Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern angesprochen, wie dies bspw. bei Hessen der Fall war.

9. Kein Finanzvolumen darf sich ändern, wenn sich c.p. die Bedarfsindikatorwerte um den gleichen Prozentsatz verändern. Nur die relativen Anteile wie bspw. die Bevölkerungsanteile sind für die Verteilung relevant.

10. Der Zusammenschluß von zwei Ländern, wie bspw. die damals diskutierte Fusion zwischen Berlin und Brandenburg, soll durch das Finanzausgleichsverfahren weder zu einer finanziellen Bevorzugung noch einer Benachteiligung führen.

Quelle: H.-U. Buhl, A. Pfingsten, Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 44, 1986, S. 99ff.; H. U. Buhl, Ein finanzwissenschaftlich-methodischer Diskussionsbeitrag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 44, 1986, S. 476ff.

Anhang 10: Rationaler Anforderungskatalog für ein Länderfinanzausgleichssystem nach Fuest/Lichtblau (1991)

1. *Vollständigkeit*: Die Summe der Ausgleichsbeträge muß der Summe der Ausgleichszuweisungen entsprechen.
2. *Widerspruchsfreiheit*: Auf keiner der Stufen des Ausgleichssystems soll es zu Wirkungen kommen, die dem insgesamt angestrebten Ausgleichsergebnis entgegenstehen. Ausgleichsziele dürfen nicht durch andere Teilbestimmungen aufgehoben werden. Alle Anforderungen müssen gleichzeitig erfüllbar sein.
3. *Rangfolgekonstanz*: Das Ausgleichsverfahren soll die relativen Randpositionen in der Finanzkraft der Länder nicht verändern. Das finanzstärkste Land bleibt das finanzstärkste und das finanzschwächste bleibt das finanzschwächste **(strenge Monotonie).** Damit dies umgesetzt wird, dürfen die Überschüsse der ausgleichspflichtigen Länder nicht vollständig abgeschöpft werden. Somit werden Anreize zur Verbesserung der Finanzkraft gesetzt.
4. *Anreizkompatibilität*: Das Ausgleichsverfahren soll die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur soweit nivellieren, daß bei jedem Land noch genügend Anreiz zur Verbesserung der Finanzposition durch eigene Anstrengung erhalten bleibt. Die marginale Abschöpfungsquote aller Überschüsse sollte daher kleiner als eins sein, um dem Finanzausgleich die Wirkung einer konfiskatorischen Steuer zu nehmen.
5. *Stetigkeit*: Zwischen den Finanzkraftpositionen der Länder vor Ausgleich und den daraus abgeleiteten Ausgleichsbeträgen soll ein stetiger funktionaler Zusammenhang (Tarif) bestehen, um willkürliche Sprünge im bisherigen System zu vermeiden. Damit sollen die Ausgleichsverpflichtungen proportional zur steigenden Finanzkraft zunehmen wie auch umgekehrt und keine progressive Abschöpfung erfolgen.
6. *Transparenz*: Die einzelnen Ausgleichsregeln und ihr Zusammenspiel sollen klar durchschaubar und eindeutig sein. Damit wird auf die verschiedenen Teilausgleichsschritte und Garantieklauseln abgezielt, die jeweils auf anderen Bemessungsgrundlagen basieren.
7. *Räumliche Allokationseffizienz*: Das Bemessungssystem der horizontalen Finanzausgleichsleistungen soll geeignet sein, räumliche Spillover-Effekte zu internalisieren und damit zu einer effizienzsteigernden räumlichen Fiskaläquivalenz beitragen.
8. *Distributive Effektivität*: Das Ausgleichssystem soll zu einer angemessenen Ausstattung aller Länder mit Finanzmitteln und damit zur Schaffung und Er-

haltung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet beitragen.

Quelle: W. Fuest, K. Lichtblau, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Heft 192, Köln, 1991, S. 12ff.

Anhang 10a: Anforderungen an eine gesetzliche Regelung des Länderfinanzausgleichs nach Lenk (1993)

Ebene I	**Normative Anforderungen**
Verfassungsmäßigkeit	Die Bestimmungen der Regelung dürfen nicht gegen die Verfassung verstoßen. Sie müssen deren allgemeine Vorgaben und Anforderungen sowie die speziellen Bestimmungen der Finanzverfassung erfüllen.
EG-Rechtsverträglichkeit	Die Bestimmungen der Regelung dürfen nicht gegen die EG-rechtlichen Normen verstoßen, soweit die bundesdeutsche Verfassung nichts anderes erfordert
Kompatibilität	Bei der Ausgestaltung einer Regelung sollte, soweit wie unter Beachtung der unmittelbaren Regelungsziele möglich, auf Ziele und Wirkungen anderer gleichrangiger oder untergeordneter Regelungen Rücksicht genommen werden und eine größtmögliche Verträglichkeit hergestellt werden.
Ebene II	**Anforderungen an die Axiomensysteme**
Vollständigkeit	Die Anforderung eines Regelungsgebietes (horizontale Vollständigkeit) kann beim LFA als gegeben angesehen werden. Die vertikale Vollständigkeit liegt vor, wenn kein Sachverhalt denkbar ist, der von der Regelung nicht erfaßt ist und/oder für Tatbestände und/oder Rechtsfolgen nicht ausreichend konkretisiert sind.
Widerspruchsfreiheit	Es ist keine Situation denkbar, in welcher die Anwendung eines Teils der Regelung einen Verstoß gegen wenigstens einen anderen Teil der Regelung zur Folge hätte.
Unabhängigkeit	Die Regelung sollte keine Aussagen enthalten, die sich logisch aus den anderen Aussagen der Regelung ableiten läßt
Ebene III	**Durchführungstechnische Anforderungen**
Geeignetheit	Die Regelung insgesamt und jede ihrer Bestimmungen muß geeignet sein, dem Normzweck gerecht zu werden.
Praktikabilität	Die Regelung muß von den betroffenen Rechtsanwendern unter Nutzung der zur Verfügung zu stellenden Hilfsmitteln durchgeführt und bewältigt werden können. Die Ordnungsmäßigkeit von Ausführung und Ergebnissen muß nachprüfbar sein.
Transparenz	Die Bestimmungen der Regelung sollen so aufgebaut und formuliert sein, daß sie und ihre Folgen für einen möglichst großen Kreis von direkt und indirekt Betroffenen verständlich und durchschaubar sind.
Instrumentelle und institutionelle Effizienz	Bei der Regelung soll gewährleistet sein, daß der Zweck der Norm mit den am besten geeigneten Instrumenten und institutionellen Voraussetzungen erreicht wird.
Kostengünstigkeit	Die Regelung soll so gestaltet sein, daß die durch sie verursachten Kosten so niedrig wie möglich sind und vermeidbare Kosten ganz vermieden werden.
Ebene IV	**Anforderungen an das Verfahren**
(strenge) **Monotonie**	Die Reihenfolge der Bundesländer bezüglich ihrer Finanzkraft pro Einwohner darf durch den LFA nicht (verkehrt) werden.
Stetigkeit	Geringe Änderungen der unabhängigen Variablen x dürfen nur zu geringen Änderungen der Funktion y führen, so daß das Kurvenbild zusammenhängend erscheint.
geringe **Sensitivität**	Die Forderung nach geringer Sensitivität soll sicherstellen, daß es nicht zu abrupten Änderungen im Ergebnis des Länderfinanzausgleichs kommen kann, wenn nur geringfügige Änderungen der Ausgangsgrößen vorliegen.
Harmonisierte Festlegung von Beiträgen und Zuweisungen	Die Festlegung von Ausgleichsbeiträgen und Ausgleichszuweisungen muß aufeinander abgestimmt erfolgen.
Periodenunabhängigkeit	Die Summe der Ausgleichsleistungen (Beiträge und Zuweisungen) der Teilperiode muß der Ausgleichsleistung für die Gesamtperiode beliebiger Länge entsprechen.
Finanzpolitischer Gestaltungsspielraum	Die Regelung sollte die Möglichkeit bieten, ein Umverteilungsmaß innerhalb eines vorgegebenen Rahmens zu variieren.

Hinweis: Die **fett** hervorgehobenen Kriterien stellen unabdingbare Eigenschaften dar, die anderen Kriterien

Quelle: Th. Lenk, Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs: Eine Simulationsstudie, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 1. Auflage, Baden-Baden, 1993, S. 239

Anhang 11: Finanzausgleichsleistungen nach Einbeziehung der neuen Länder in 1990

	Umsatzsteuer-vorwegausgleich	Länderfinanz-ausgleich i.e.S.	Gesamt	
			absolut	relativ
	in Mio. DM	in Mio. DM	in Mio. DM	DM/Einwohner
NRW	-3.282	-5.023	-8.305	-496
BY	-2.153	-2.457	-4.610	-411
BW	-1.846	-5.290	-7.136	-742
NI	0	-277	-277	-38
HE	-1.087	-3.088	-4.175	-738
RP	-363	-216	-579	-156
SH	0	-147	-147	-57
SL	0	76	76	71
HH	-313	-2.021	-2.334	-1.432
HB	-129	264	135	201
B	896	4.648	5.544	1.631
neue Länder	8.277	13.711	21.988	1.479
Gesamt	9.173	18.699	27.872	354

Quelle: W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 36

Anhang 12: Veränderung der Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleichsjahr 1990

	FK vor LFA[1] zu Durchschnitt		FK nach LFA[2] zu Durchschnitt		korr. FK[3] vor LFA zu AMZ		korr. FK[3] nach LFA zu AMZ	
	v.H.	Rang	v.H.	Rang	v.H.	Rang	v.H.	Rang
NRW	117,7	4	101,8	6	119,9	4	103,7	3
BY	113,8	6	100,7	7	117,0	7	103,5	4
BW	127,8	2	103,7	3	131,0	1	106,6	1
NI	96,0	9	94,8	9	98,4	8	97,2	6
HE	127,1	3	103,4	5	130,3	2	106,1	2
RP	104,3	7	99,3	8	107,1	6	102,0	5
SH	97,2	8	95,4	10	100,2	7	98,3	7
SL	88,7	10	91,0	11	91,0	9	93,3	8
HH	157,5	1	111,6	3	120,0	3	84,4	12
HB	117,5	5	123,9	1	88,1	10	93,1	9
B	68,6	11	120,8	2	52,9	11	93,1	9
neue Länder	43,5	12	90,7	12	44,4	12	93,0	11
Gesamt	100,0		100,0		100,0		100,0	

[1] FK vor LFA = Steuern nach dem Aufkommen, Förderabgabe, Umsatzsteuer nach Pro-Kopf-Verteilung, Gemeindesteuern nach LFA-Satz

[2] FK nach LFA = FK vor LFA minus/plus LFA Transfers

[3] korr. FK = FK minus Hafenlasten

Quelle: W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 39

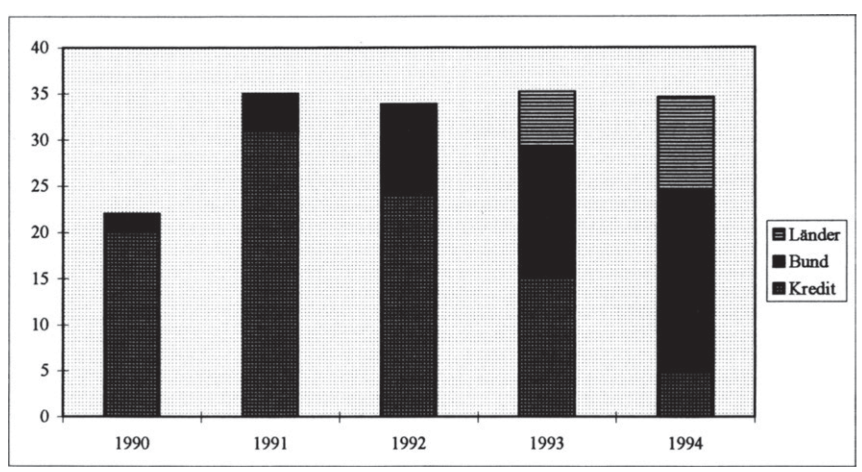
Anhang 13: Gesamtbelastung der alten Bundesländer durch Einbeziehung der neuen Länder in das bisherige Finanzausgleichssystem 1990

	Gesamt-transfer	Quote[1]	relative Quote[2]	relative FK vor LFA[3]	relative Belastung[4]
	in Mio. DM	in %	in %	in %	in %
NRW	-7.772	-12,08	98,29	101,72	96,63
BY	-4.574	-11,19	91,05	98,46	108,13
BW	-4.263	-10,89	88,60	110,00	80,55
NI	-3.047	-13,56	110,33	83,41	132,28
HE	-2.511	-10,93	88,93	109,64	81,11
RP	-1.072	-8,65	70,38	90,43	77,83
SH	-981	-12,09	98,70	84,35	116,67
SL	-560	-18,36	149,39	77,04	193,91
HH	-2.265	-27,76	225,87	135,27	166,98
HB	-487	-19,33	157,28	101,65	154,73
Gesamt	-27.532	-12,29	100,00	100,00	100,00

[1] Nettotransfer zu Finanzkraft (FK) ohne neue Länder und vor LFA
[2] Relative Abweichung zur durchschnittlichen Quote mal 100
[3] Tatsächliche zu durchschnittlicher FK vor LFA ohne neue Länder. Die Finanzkraft ergibt sich als Summe der Steuern nach dem Aufkommen, Förderabgabe, Umsatzsteuer nach Pro-Kopf-Verteilung und Gemeindesteuern nach LFA-Ansatz
[4] Ergibt sich durch Division der Spalte (3) durch Spalte (4)

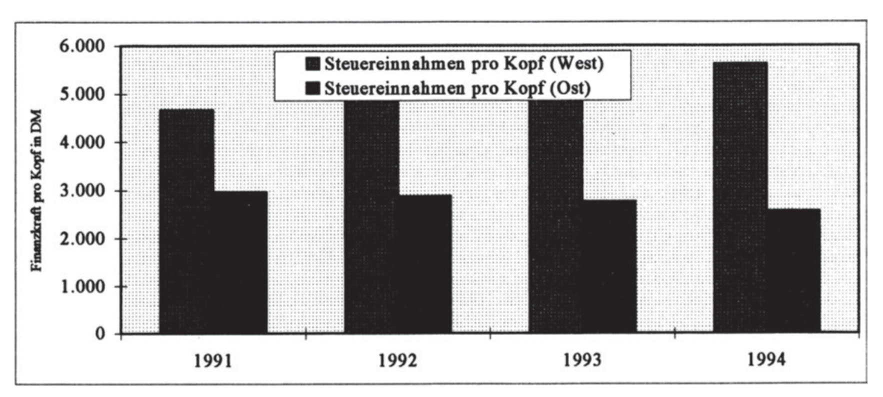
Quelle: W. Fuest, K. Lichtblau, 1991, a.a.O., S. 36

Anhang 14: Die Aufteilung der finanziellen Leistungen des Fonds Deutsche Einheit in Mrd. DM



Quelle: eigene Darstellung

Anhang 15: Steuereinnahmen der alten und neuen Länder (incl. Gemeinden) in DM je Einwohner von 1991-1994 nach den Festlegungen des Einigungsvertrages



Quelle: G. Milbradt, a.a.O., S. 309, eigene Darstellung

Anhang 16: Finanzielle Auswirkungen bei einer Einbeziehung der neuen Länder (mit Berlin) in den Umsatzsteuerausgleich und in den Länderfinanzausgleich i.e.S.[1] im Finanzausgleichsjahr 1992 in Mio. DM

Länder	Umsatzsteuerausgleich			Länderfinanzausgleich			Zusammen		
	ohne neue Länder	mit neuen Ländern	Differenz	ohne neue Länder	mit neuen Ländern	Differenz	ohne neue Länder	mit neuen Ländern	Differenz
Alte Länder									
NRW	-78	-3.712	-3.634	0	-5.255	-5.255	-78	-8.967	-8.889
BY	0	-2.441	-2.441	0	-3.139	-3.139	0	-5.580	-5.580
BW	-675	-2.094	-1.419	-2.570	-6.243	-3.673	-3.245	-8.337	-5.092
NI	971	0	-971	1.772	-594	-2.366	2.743	-594	-3.337
HE	-397	-1.231	-834	-1.478	-3.722	-2.244	-1.875	-4.953	-3.078
RP	0	-414	-414	588	-309	-897	588	-723	-1.311
SH	0	-144	-144	557	-217	-774	557	-361	-918
SL	299	0	-299	406	44	-362	705	44	-661
HH	-114	-353	-239	0	-1.249	-1.249	-114	-1.602	-1.488
HB	-6	-146	-140	725	308	-417	719	162	-557
GESAMT	0	-10.535	-10.535	0	-20.376	-20.376	0	-30.911	-30.911
neue Länder									
SC	0	3.259	3.259	0	4.971	4.971	0	8.230	8.230
S-A	0	1.967	1.967	0	2.999	2.999	0	4.966	4.966
TH	0	1.787	1.787	0	2.725	2.725	0	4.512	4.512
BR	0	1.758	1.758	0	2.681	2.681	0	4.439	4.439
MV	0	1.309	1.309	0	1.996	1.996	0	3.305	3.305
B	0	455	455	0	5.005	5.005	0	5.460	5.460
GESAMT	0	10.535	10.535	0	20.377	20.377	0	30.912	30.912

[1] Berechnungen auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 1991 nach geltendem Finanzausgleichsgesetz ohne Einnahmen aus dem Fonds Deutsche Einheit

Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg, Berechnungen vom 6.9.1991

Anhang 17: Bereinigte Gesamtausgaben der Länder von 1988-1997 in Mio. DM

BEREINIGTE AUSGABEN	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BW	56.897	58.500	63.203	69.344	73.484	75.380	74.300	77.832	77.309	75.656
BY	62.713	66.018	70.031	75.869	83.001	84.364	86.264	90.800	92.479	91.583
HE	35.978	37.761	40.222	42.367	45.912	48.105	47.981	48.812	51.088	49.949
NI	40.376	42.348	45.315	49.181	53.098	54.968	56.461	57.007	56.221	55.516
NRW	96.637	101.696	109.144	115.819	125.081	130.133	133.213	138.768	138.617	139.883
RP	20.175	20.936	22.355	24.116	25.766	26.701	27.233	27.829	28.868	28.819
SL	6.337	6.640	6.986	7.423	7.864	8.163	8.221	8.298	8.431	8.242
SH	14.957	15.501	16.606	18.071	19.171	19.514	20.042	20.752	20.635	20.611
HB	5.759	6.060	6.354	6.988	7.634	7.651	7.675	7.789	7.836	7.871
HH	12.675	13.040	14.076	15.123	16.207	17.031	17.506	17.728	18.492	18.358
BR				14.328	20.870	22.197	23.062	23.386	23.574	23.236
MV				10.388	14.957	16.082	16.951	17.300	18.027	17.413
SC				23.617	34.969	36.699	38.526	40.998	41.451	38.906
S-A				15.200	22.372	23.729	24.103	25.095	24.634	25.340
TH				13.341	19.344	21.591	22.532	22.294	22.781	22.236
B	22.283	23.762	24.828	35.637	38.388	41.111	41.410	43.194	42.661	41.899
GESAMT	374.787	392.262	419.120	536.812	608.118	633.419	645.480	667.882	673.104	665.518

Quelle: Finanzbericht 1999; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vj. und das Jahr 1995, 1996 und 1997, Fachserie 14, Reihe 2

Anhang 18: Veränderung der bereinigten Gesamtausgaben der Länder von 1989-1997 in vH.

BEREINIGTE AUSGABEN	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BW	2,8	8,0	9,7	6,0	2,6	-1,4	4,8	-0,7	-2,1
BY	5,3	6,1	8,3	9,4	1,6	2,3	5,3	1,8	-1,0
HE	5,0	6,5	5,3	8,4	4,8	-0,3	1,7	4,7	-2,2
NI	4,9	7,0	8,5	8,0	3,5	2,7	1,0	-1,4	-1,3
NRW	5,2	7,3	6,1	8,0	4,0	2,4	4,2	-0,1	0,9
RP	3,8	6,8	7,9	6,8	3,6	2,0	2,2	3,7	-0,2
SL	4,8	5,2	6,3	5,9	3,8	0,7	0,9	1,6	-2,2
SH	3,6	7,1	8,8	6,1	1,8	2,7	3,5	-0,6	-0,1
HB	5,2	4,9	10,0	9,2	0,2	0,3	1,5	0,6	0,4
HH	2,9	7,9	7,4	7,2	5,1	2,8	1,3	4,3	-0,7
BR				45,7	6,4	3,9	1,4	0,8	-1,4
MV				44,0	7,5	5,4	2,1	4,2	-3,4
SC				48,1	4,9	5,0	6,4	1,1	-6,1
S-A				47,2	6,1	1,6	4,1	-1,8	2,9
TH				45,0	11,6	4,4	-1,1	2,2	-2,4
B	6,6	4,5	43,5	7,7	7,1	0,7	4,3	-1,2	-1,8
GESAMT	4,7	6,8	28,1	13,3	4,2	1,9	3,5	0,8	-1,1

Quelle: Finanzbericht 1999; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vj. und das Jahr 1995, 1996 und 1997, Fachserie 14, Reihe 2

Anhang 19: Entwicklung der Finanzierungssalden in Ostdeutschland von 1993-1996 in Mrd. DM

	1993	1994	1995	1996
Gemeinden (Ost)	-4	-10,5	-20,5	-22
Länder (Ost)	-22	-33	-63	-64
Gemeinden (West)	-2,5	0	4	8,5
Länder (West)	-5	4,5	14,5	25
Bund	-40	-30	-26	-21
Öffentlicher Gesamthaushalt	-93,5	-79	-60	-60

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Finanztableau vom 26. Mai 1992, abgedruckt in: O.-E. Geske, Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden, S. 12 (Manuskript), erschienen in: Kommunen vor neuen Herausforderungen, Festschrift für W. Noll zum 65. Geburtstag, Studien zu Finanzen, Geld und Kapital, Bd. 5, hrsg. von E. Lange, W. Brentsen, U. Ebert, 1996, Berlin

Anhang 20: Synopse zu den verschiedenen Modellvorschlägen einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bund und Ländern

	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Bremen	Saarland	Rheinland-Pfalz	Bund
vertikaler Finanzausgleich	Beteiligung des Bundes durch Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte von 37% auf 40 % (1995:ca. 7,5 Mrd. DM) Anteil in Höhe von 50% an den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich (Fehlbetragszuweisungen)	Beteiligung des Bundes durch Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 8 Prozentpunkte von 37% auf 45% (1995:ca. 20 Mrd. DM) zzgl Berlin-Hilfe von 6,682 Mrd. DM	Fortführung des Fonds Deutsche Einheit mit 30 Mrd. DM/jährlich Fortführung des Gemeinschaftswerks Aufbau Ost mit 15 Mrd. DM pro Jahr Zusatz: Bildung eines "Solidaritäts-Fonds Ost" zur Tilgung der Altschulden der neuen Länder (Laufzeit: 30 Jahre)	keine Auffüllung der neuen Länder auf 97% der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (einschl. der Gemeinden) nach dem Länderfinanzausgleich	keine	keine	keine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer Anteil in Höhe von 25% an den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich (Fehlbetragszuweisungen)
Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern	Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen zu 100% nach Einwohnern Ergänzungsanteile entfallen	Vorabauffüllung auf 92% der Ländersteuern vor der Umsatzsteuerverteilung Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zu 100% nach Einwohnern		Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer zu 100% nach Einwohnern Wegfall der Ergänzungsanteile	Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer zu 100% nach Einwohnern	steuerkraftbezogener Umsatzsteuerausgleich entfällt Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer zu 100% nach Einwohnern Wegfall der Ergänzungsanteile	Verteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer zu 100% nach Einwohnern
Vorabauffüllung an finanzschwache Länder	keine	keine	keine	keine	Vorabauffüllung der neuen Länder auf 85% der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (Länder einschl. Gemeinden) nach der Umsatzsteuerverteilung	Vorabauffüllung der neuen Länder auf 80% der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (Länder einschl. Gemeinden) nach der Umsatzsteuerverteilung	keine
Länderfinanzausgleich	1. Finanzausgleich unter den Ländern und die Gewährung von Fehlbetrags-BEZ werden in einem einheitlichen Verfahren durchgeführt 2. Zuweisungen an finanzschwache Länder Fehlbeträge bis 92% der AM: 100% Fehlbeträge zwischen 92% und 100% der AM: 75% Mindestfinanzkraft: 98%	1. Finanzausgleich wird unter der Einbeziehung der neuen Länder unverändert fortgeführt	1. Vorschlag eines begrenzten Länderfinanzausgleichs für einen Übergangszeitraum, d.h. die alten Länder stellen den neuen Ländern einen Betrag von 10 Mrd. DM im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit zur Verfügung 2. Der Länderfinanzausgleich verläuft getrennt wie bisher 3. keine Änderung der Länderfinanzausgleichssyste-	1. Neugestaltung des Ausgleichsmechanismus durch einen Gewichtungsfaktor; die Schranke der Anpassungsprozeß bei der Integration der neuen Länder ist bei einer Schwelle von 85% der durchschnittlichen Finanzkraftmeßzahl (entsprechender Anpassung der Einwohnerzahlen) beendet 2. Zuweisungen an finanz-	1. Finanzausgleich wird unter den Ländern wie bisher fortgeführt; die Gemeindesteuern werden mit 100% einberechnet 2. Zuweisungen an finanzschwache Länder Fehlbeträge bis 95% der AM: 100% Fehlbeträge zwischen 95% und 100% der AM: 50% Mindestfinanzkraft: 97,5%	1. Finanzausgleich wird unter den Ländern wie bisher fortgeführt; die Gemeindesteuern werden mit 100% einberechnet 2. Zuweisungen an finanzschwache Länder Fehlbeträge bis 100% der AM: 65% (Proportionaltarif) 3. Beiträge der finanzstarken Länder	1. Finanzausgleich und die Gewährung von Fehlbetrags-BEZ erfolgt in einem einheitlichen Verfahren 2. Zuweisungen an finanzschwache Länder Fehlbeträge bis 85% der AM: 100% Fehlbeträge zwischen 85% und 100% der AM: 66,66% jedoch

	3. Beiträge der finanzstarken Länder Finanzierung der Ausgleichzuweisungen zur Hälfte von den finanzstarken Ländern innerhalb des LFA und zur Hälfte durch BEZ des Bundes Abschöpfung der Finanzkraft zwischen 37,5% und 50% der überdurchschnittlichen Finanzkraft (linearer Tarif) "Tote Zone" entfällt 4. Keine Ländersteuergarantie nach §10(3) FAG	4. Keine Ländersteuergarantie nach §10(3) FAG 5. Berücksichtigung von Hafenlasten und Einwohnergewichtung	matik	schwache Länder Fehlbeträge bis 100% der AM: 80% (Proportionaltarif) 3. Beiträge der finanzstarken Länder Überschüsse über 100% der AM: 80% (Proportionaltarif) 4. Keine Ländersteuergarantie nach §10(3) FAG	3. Beiträge der finanzstarken Länder Überschüsse bis 105% der AM: 0% Überschüsse zwischen 105% und 115% der AM: 50% Überschüsse über 115% der AM: 100% 4. Keine Ländersteuergarantie nach §10(3) FAG 5. Keine Anrechnung der Hafenlasten	Überschüsse über 100% der AM: 65% (Proportionaltarif) 4. Keine Ländersteuergarantie nach §10(3) FAG 5. Keine Anrechnung der Hafenlasten	höchstens bis 99% der Ausgleichsmeßzahl Mindestgarantie:95% 3. Beiträge der finanzstarken Länder Finanzierung der Ausgleichszuweisungen zu 25% durch den Bund (Fehlbetrags-BEZ) und zu 75% durch die finanzstarken Länder Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft mit einem einheitlichen Tarif von 63,8% (1995) und 63,0% (1996) (= Proportionaltarif) 4. Keine Ländersteuergarantie nach §10(3) FAG 5. Keine Anrechnung der Hafenlasten
Bundesergänzungszuweisungen	BEZ zum Ausgleich von Sonderbedarfen (Haushaltsnotlagen, Kosten politischer Führung) werden weiter gewährt neue Länder werden in die Verteilung der Fehlbetrags-BEZ einbezogen	keine Aussage zu BEZ	keine Aussage zu BEZ	Einbeziehung der neuen Länder und des Landes Berlin in die Fehlbetrags-BEZ	keine Aussage zu BEZ	Bund gewährt den neuen Länder zusätzlich Sonder-BEZ und Finanzhilfen finanzschwachen alten Ländern werden Übergangs-BEZ gewährt	Bund gewährt den neuen Ländern Sonderbedarfs-BEZ einschl. Berlin Bund gewährt Übergangs-BEZ für die bisherigen BEZ-Empfängerländer
Verfassungskonformität	Verfassungsänderung notwendig	ja	Verfassungsänderung notwendig	Verfassungsänderung notwendig	Verfassungsänderung notwendig	Verfassungsänderung notwendig	Verfassungsänderung notwendig
Volumen	Das Transfervolumen beträgt 32,6 Mrd. DM, der Bund trägt 72% (23,5 Mrd. DM) und die Länder 28% (9,1 Mrd. DM)	Das Transfervolumen beträgt ca. 30 Mrd. DM, die der Bund zu Zweidrittel (20 Mrd. DM) und die Länder zu Eindrittel (10 Mrd. DM) finanzieren	Das Transfervolumen 55,9 Mrd. DM; die Lasten sollen im Verhältnis 2:1 für Bund und Länder aufgeteilt werden	Das Transfervolumen beträgt 32,3 Mrd. DM; der Bund trägt 60% (20,2 Mrd. DM), die Länder 40% (12,1 Mrd. DM)	Das Transfervolumen beträgt ca. 41,5 Mrd. DM; der Bund trägt 54% (22,4 Mrd. DM), die Länder 46% (19,1 Mrd. DM)	Das Tansfervolumen beträgt 60 Mrd. DM; der Bund trägt mit 44 Mrd. DM rd. 73% und die Länder mit 16 Mrd. DM rd. 27%	Das Transfervolumen beträgt rd. 28 Mrd. DM; der Bund trägt 7,2 Mrd. DM 26% und die Länder mit 20,8 Mrd. DM 74%

Quelle: eigene Darstellung

Anhang 21: Veränderungen einer Einbeziehung der neuen Länder (einschl. Berlin) in den bundesstaatlichen Finanzausgleich gegenüber dem status quo in DM/Einwohner

	alte Länder											neue Länder						
	NW	BY	BW	N	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Zusammen	SN	ST	TH	BB	MV	BE	Zusammen
Modelle																		
BW[1]	-170	-150	-83	-179	-50	-136	-166	-263	-219	-335	-145	1.833	1.877	1.837	1.823	1.877	1.538	1.787
BY[2]	-142	-98	-199	-138	-201	-73	-112	-222	18	-135	-139	2.002	2.046	2.005	1.991	2.047	1.652	1.946
HE[3]	-196	-176	-273	-424	-276	-402	-414	-431	-201	-560	-269	1.974	2.016	1.974	1.959	2.016	1.707	1.931
HB[4]	-226	-199	-297	-51	-289	-30	-42	-159	-279	-162	-197	1.818	1.872	1.840	1.827	1.876	1.532	1.783
SL[5]	-282	-248	-563	-101	-574	-95	-112	10	-546	-235	-309	2.346	2.436	2.448	2.321	2.437	1.921	2.300
Bund[6]	-355	-328	-346	-303	-326	-237	-258	-453	-503	-613	-337	1.608	1.653	1.613	1.599	1.653	1.238	1.549
status quo[7]	-490	-439	-528	-312	-530	-226	-283	-515	-432	-561	-444	1.579	1.624	1.584	1.570	1.624	1.201	1.519

[2,7] mit Ländersteuergarantie nach §10,3 FAG

[1,3,4,5,6] ohne Ländersteuergarantie nach §10,3 FAG

Quelle: Arbeitsgruppe *"Finanzreform 1995"*, Neuregelung des Länderfinanzausgleichs - Synopse über die Annahmen, und Ergebnisse der vorliegenden Modelle -, 1. Oktober 1992; Berechnungen des saarländischen Finanzministeriums, 16.9.1992

Anhang 22: Über- und unterdurchschnittliche Belastungen der einzelnen Länder nach den Modellvorschlägen von Bund und Ländern in vH.

	alte Länder										neue Länder					
	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	BE
Modelle																
BW[1]	1,172	1,034	0,572	1,234	0,345	0,938	1,145	1,814	1,510	2,310	1,026	1,050	1,028	1,020	1,050	0,861
BY[2]	1,022	0,705	1,432	0,993	1,446	0,525	0,806	1,597	-0,129	0,971	1,029	1,051	1,030	1,023	1,052	0,849
HE[3]	0,729	0,654	1,015	1,576	1,026	1,494	1,539	1,602	0,747	2,082	1,022	1,044	1,022	1,015	1,044	0,884
HB[4]	1,147	1,010	1,508	0,259	1,467	0,152	0,213	0,807	1,416	0,822	1,020	1,050	1,032	1,025	1,052	0,859
SL[5]	0,913	0,803	1,822	0,327	1,858	0,307	0,362	-0,032	1,767	0,761	1,020	1,059	1,064	1,009	1,060	0,835
Bund[6]	1,053	0,973	1,027	0,899	0,967	0,703	0,766	1,344	1,493	1,819	1,038	1,067	1,041	1,032	1,067	0,799
status quo[7]	1,104	0,989	1,189	0,703	1,194	0,509	0,637	1,160	0,973	1,264	1,039	1,069	1,043	1,034	1,069	0,791

[2,7] mit Ländersteuergarantie nach §10,3 FAG

[1,3,4,5,6] ohne Ländersteuergarantie nach §10,3 FAG

Quelle: Arbeitsgruppe *"Finanzreform 1995"*, Neuregelung des Länderfinanzausgleichs - Synopse über die Annahmen, und Ergebnisse der vorliegenden Modelle -, 1. Oktober 1992; Berechnungen des saarländischen Finanzministeriums, 16.9.1992; eigene Berechnungen

Anhang 23: Gewichtete Stimmenanteile der einzelnen Modellvorschläge von Bund und Ländern - ein polit-ökonomisches Modell

	alte Länder										gewichtete Stimmenanteile alte Länder	neue Länder						gewichtete Stimmenanteile neue Länder	gewichtete Stimmenanteile der Ländergeamtheit
	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB		SN	ST	TH	BB	MV	BE		
Modelle																			
BW[1]	1,03	0,21	-2,57	1,41	-2,62	-0,25	0,58	2,44	1,53	3,93	5,70	0,10	0,20	0,11	0,08	0,15	-0,56	0,09	5,61
BY[2]	0,13	-1,77	2,59	-0,04	1,78	-1,90	-0,78	1,79	-3,39	-0,09	-1,67	0,12	0,21	0,12	0,09	0,16	-0,60	0,09	-1,75
HE[3]	-1,63	-2,07	0,09	3,46	0,10	1,98	2,16	1,81	-0,76	3,25	8,38	0,09	0,18	0,09	0,06	0,13	-0,46	0,08	8,30
HB[4]	0,88	0,06	3,05	-4,45	1,87	-3,39	-3,15	-0,58	1,25	-0,53	-4,99	0,08	0,20	0,13	0,10	0,16	-0,56	0,10	-5,09
SL[5]	-0,52	-1,18	4,93	-4,04	3,43	-2,77	-2,55	-3,10	2,30	-0,72	-4,22	0,08	0,24	0,26	0,04	0,18	-0,66	0,13	-4,35
Bund[6]	0,32	-0,16	0,16	-0,61	-0,13	-1,19	-0,94	1,03	1,48	2,46	2,43	0,15	0,27	0,17	0,13	0,20	-0,80	0,11	2,31
status quo[7]	0,62	-0,07	1,14	-1,78	0,77	-1,96	-1,45	0,48	-0,08	0,79	-1,55	0,16	0,28	0,17	0,13	0,21	-0,84	0,11	-1,65

[2,7] mit Ländersteuergarantie nach §10,3 FAG

[1,3,4,5,6] ohne Ländersteuergarantie nach §10,3 FAG

Quelle: Arbeitsgruppe *"Finanzreform 1995"*, Neuregelung des Länderfinanzausgleichs - Synopse über die Annahmen, und Ergebnisse der vorliegenden Modelle -, 1. Oktober 1992; Berechnungen des saarländischen Finanzministeriums, 16.9.1992; eigene Berechnungen

Anhang 24: Die Positionen von Bund und Ländern bei den Sanierungshilfen für Bremen und für das Saarland

	Bund	Länder
Zeitraum:	ab 1995, 5 Jahre alternativ: Sanierung ab 1994 wenn sich die anderen alten Länder zur Hälfte beteiligen	ab 1993 gemäß dem Bundesrats-beschluß, 5 Jahre
Volumen:	Gesamt: 2,5 Mrd. DM Bremen: 1,55 Mrd. DM Saarland: 0,95 Mrd. DM	Gesamt: 3,4 Mrd. DM (ab 1993); Bremen: 1,9 Mrd. DM Saarland: 1,5 Mrd. DM alternativ: 4,0 Mrd. DM (ab 1995)
Verteilung der Lasten	gemäß bündisches Prinzip: 50% Bund, 50% Länder	Vorschlag von BY und NRW: alte Länder und neue Länder tragen 50% der Lasten; Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern dagegen
Instrumente	Bundesergänzungszuweisungen, die zweckgebunden sind	Bundesergänzungszuweisungen, die zweckgebunden sind alternativ: Einbringung der Altschulden in einen Fonds
Sanierungsauflagen	Grenze der Ausgabensteigerung bei 3%; zweckgebundene BEZ zur Tilgung der Altschulden; Landesmittel, die durch zusätzliche Finanzierung geplanter investiver Ausgaben frei werden, müssen zur Senkung der Nettokreditaufnahme verwendet werden; Saarland und Bremen müssen über die Verwendung der Sanierungshilfe und die Fortschritte der Haushaltsstabilisierung jeweils rechtzeitig bis zur Mai-Sitzung des Finanzplanungsrates Auskunft geben.	

Quelle: Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe *"Sanierung Bremen/Saarland"* vom 20.01.1993

Anhang 25: Finanzielle Be- und Entlastung der Länder durch den Vorschlag des Bundes in Mio. DM

Länder	finanzielle Be-/Entlastung		Abweichung vom Durchschnitt
	SUMME in Mio. DM	in DM je Einwohner	
NRW	-8.722	-496	15
BY	-5.734	-491	20
BW	-4.939	-490	21
NI	-3.948	-525	-14
HE	-2.737	-466	45
RP	-2.029	-527	-16
SH	-1.434	-539	-28
SL	-661	-613	-102
HH	-1.131	-675	-164
HB	-671	-980	-469
GESAMT	-32.006	-511	0
neue Länder			
SC	13.618	2.920	
S-A	8.169	2.907	
TH	7.366	2.888	
BR	7.268	2.876	
MV	5.455	2.897	
B	6.890	1.995	
GESAMT	48.766	2.726	

Quelle: Der Senator der Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, 1993, S. 42

Anhang 26: Der Gesetzesenwurf des Bundes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 4. März 1993 (BT-Drs. 12/4401) im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Länder vom 5. März 1993 (BR-Drs. 163/93)

	Bund	Länder
1. vertikaler Finanzausgleich	Erhöhung des Anteils des Bundes an der Umsatzsteuer von 63% (1994) auf 67,5% (1995) und 68% (1996)	Beteiligung des Bundes durch Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von 37% auf 45% ab 1995 zzgl. der Berlin-Hilfe von 6,7 Mrd. DM
2. Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern	Der Umsatzsteuerausgleich entfällt. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nach der Einwohnerzahl verteilt.	Vorabauffüllung der Finanzkraft der Länder auf 92% der Ländersteuerkraft Restverteilung nach Einwohnern
3. Länderfinanzausgleich i.e.S.	a. Finanzausgleich und die Gewährung von Fehlbetrags-BEZ erfolgt in einem einheitlichen Verfahren b. Zuweisungen an finanzschwache Länder: Fehlbeträge bis 85% der AM werden zu 100% ausgeglichen. Fehlbeträge zwischen 85% und 100% der AM werden zu 66,66% jedoch höchstens bis 99% der AM ausgeglichen (Mindestfinanzgarantie: 95%) c. Beiträge der finanzstarken Länder werden mit einem Proportionaltarif abgeschöpft. Der Tarif liegt bei 63,8% (1995) und 63,0%(1996) d. Die Finanzierung der Ausgleichszuweisungen erfolgt zu 75% von den finanzstarken Ländern und zu 25% durch den Bund (Fehlbetrags-BEZ) e. keine Ländersteuergarantie f. keine Anrechnung der Hafenlasten	a. Zuweisungen an finanzschwache Länder: Fehlbeträge bis 95% der AM werden zu 100% ausgeglichen. Fehlbeträge zwischen 95% und 100% der AM werden zu 50% ausgeglichen (Mindestfinanzgarantie: 97,5%) b. Beiträge der finanzstarken Länder werden in drei Stufen abgeschöpft. Die "tote Zone" fällt weg. 1. Stufe: Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft zwischen 100% und 101% zu 15% 2. Stufe: Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft zwischen 101% und 110% zu 66% 3. Stufe: Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft über 110% zu 80% c. Neuregelung der Ländersteuergarantie, wobei die Fehlbeträge bis 95% der Ländersteuerkraft zur Hälfte, die Fehlbeträge an 100% der Ländersteuerkraft zu 25% erstattet werden bei gleichzeitiger Garantie der Finanzkraftreihenfolge d. Anrechnung der Hafenlasten
4. Bundesergänzungszuweisungen	a. Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder und Berlin im Hinblick auf die mit der Teilung verbundenen Sonderlasten. Die BEZ haben ein Volumen von 22,5 Mrd. DM/Jahr mit einer Laufzeit von 10 Jahren. Die Zuweisungen laufen mit einer jährlichen Rücknahme von 10% degressiv aus. b. Übergangs-BEZ für die finanz schwachen Länder (Volumen: 2,5 Mrd. DM) mit einer Laufzeit von 1995 bis 1999. Der dadurch garantierte Mindestgarantiesatz von 99% vermindert sich einen Prozentpunkt/Jahr auf 95%	a. Fehlbetrags-BEZ für finanzschwache Länder zum Ausgleich von 90% der nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden-den Fehlbeträge (Mindestfinanzkraft: 99,5%) b. BEZ für politische Führung und zentrale Verwaltung (Volumen: 1,537 Mrd. DM) c. Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder und Berlin mit einem Volumen von 14,2 Mrd. DM/Jahr d. Übergangs-BEZ für die finanzschwachen alten Länder (Volumen: 1,345 Mrd. DM) mit einer Laufzeit von 10 Jahren und degressiver Abschmelzung um jährlich 10% e. Sanierungshilfen für Bremen und Saar-

	c. Sanierungshilfen für Saarland und Bremen (Volumen: 1,55 Mrd. DM für Bremen und 0,95 Mrd. DM für Saarland) Laufzeit: 5 Jahre, ab 1995 d. Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG für die neuen Länder und Berlin ab 1995 (Volumen: 10 Mrd. DM/Jahr, Laufzeit: 10 Jahre	land 1993 von 3,1 Mrd. DM und von 1994 bis 1997 von 3,4 Mrd. DM f. Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 GG für die neuen Länder und Berlin ab 1995 (Volumen: 10 Mrd. DM/Jahr, Laufzeit: 10 Jahre
Finanzierung bundesstaatlicher Finanzausgleich	Das Transfervolumen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich beträgt 1995 60 Mrd. DM. Der Bund trägt davon 39,5 Mrd. DM (66%) und die Länder 20,5 Mrd. DM (34%)	Das Transfervolumen ür den bundesstaatlichen Finanzausgleich beträgt 1995 52,1 Mrd. DM (ohne Finanzhilfe). Der Bund trägt davon 47,4 Mrd. DM (90%) und die Länder tragen 4,7 Mrd. DM (10%)
Gesamtfinanzierung des Föderalen Konsolidierungskonzepts	1995 Bund: -43,2 Mrd. DM alte Länder: -28,0 Mrd. DM neue Länder: +53,1 Mrd. DM	1995 Bund: -45,2 Mrd. DM alte Länder: -7,8 Mrd. DM neue Länder: +53,0 Mrd. DM

Quelle: eigene Darstellung

Anhang 27: Föderales Konsolidierungsprogramm nach den Vorstellungen des Bundes vom 9. März 1993

	Bund	alte Länder	neue Länder
I. Primärbelastung lt. BMF			
1. Erblastentilgungsfonds	-40,0	-	-
2. Finanzausstattung neue Länder	-39,5	-20,3	59,8
3. Sonstiges	-9,1	5,0	-1,8
Summe Primärbelastung lt. BMF	-88,6	-15,3	58,0
II. Primärbelastung (von BMF nicht berücksichtigt)			
1. Wegfall BEZ an alte Länder	5,0	-5,0	
2. Wegfall Berlin-Hilfe	6,2	-6,2	
3. Wegfall Zuschuß an FDE	17,6	4,8	
4. Wegfall Schuldendienst Kreditabwicklungsfonds	5,0		
Summe Primärentlastung	33,8	-6,4	0,0
Primärwirkung gesamt	-54,8	-21,7	58,0
III. Finanzierung durch FKP lt. BMF (Solidaritätszuschlag 12 Mrd. DM)	20,5	5,8	1,6
Wirkung nach Finanzierung	-34,3	-15,9	59,6
IV. Umschichtungen lt. BMF	24,9	-18,6	-6,3
Wirkung nach Finanzierung und Umschichtung	-9,4	-34,5	53,3
V. Nachrichtlich			
1. nicht veranschlagter Bundesbankgewinn	8,0		
2. Wegfall Strukturhilfe für alte Länder	2,5		
3. Fortdauernde Steuermehreinnahmen aus Solidaritätsgesetz	21,0		
Summe	31,5	0,0	0,0

Quelle: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, IA 2, 11. März 1993

Anhang 28: Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995, hier: Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993

1995	Bund	Länder	
		West	Ost
Umsatzsteuerverteilung/LFA	-17,5	-13,7	31,2
Fehlbetrags-BEZ	-6,4	2,3	4,1
BEZ für politische Führung	-1,5	0,6	0,9
Sonderbedarf-BEZ	-14,0		14,0
Übergangs-BEZ	-1,4	1,4	
Sanierung Saarland und Bremen	-3,4	3,4	
Summe	-44,2	-6,0	50,2
Finanzhilfen Aufbau Ost	-6,6		6,6
Gesamt	-50,8	-6,0	56,8

Quelle: Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993, Stand: 16. März 1993

Anhang 29: Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995

1995	Bund	Länder	
		- West -	- Ost -
I. Primärbelastung			
1. Erblasten 1)	-37,5	-	-
2. Finanzausstattung nBL			
- Umsatzsteuerverteilung/LFA 2)	-17,5	-13,7	31,2
- Fehlbetrags-BEZ	- 6,4	2,3	4,1
- BEZ politische Führung	- 1,5	0,6	0,9
- Sonderbedarfs-BEZ	-14,0	-	14,0
- Finanzhilfen	- 6,6	-	6,6
3. Sonstiges			
- Treuhand (Restaufgaben)	in Ziffer I.1. enthalten		
- Wohnungsbauschulden 3)	- 1,2	-	- 1,2
- Übergangs-BEZ (aBL)	- 1,4	1,4	-
- Sanierung Bremen/Saarland 4)	- 3,4	(3,4)	-
Primärbelastung insgesamt	**-89,5**	**- 9,4**	**55,6**
II. Finanzierung durch FKP			
- Ausgabekürzungen	9,0	0,5	0,1
- Abbau Steuersubventionen		1,7	0,1
- Solidaritätszuschlag	28,0	-	-
insgesamt	**37,0**	**2,2**	**0,2**
Wirkung nach Finanzierungsmaßnahmen (I. + II.)	**-52,5**	**- 7,2**	**55,8**
III. Umschichtungen			
- Regionalverkehr Bahn	entfallen		
- GVFG	entfallen		
- Neuregelung EG	entfallen		
- Umsatzsteuerverteilung	in Ziffer I.2. enthalten		
IV. Wirkung nach Finanzierung und Umschichtungen (I. + II. + III.)	**-52,5**	**- 7,2**	**55,8**
V. Durch Neuordnung ab 1995 wegfallende Be- und Entlastungen (1994)			
- FDE	19,5	7,3	-31,8
- Berlin-Hilfe	6,2	-	- 6,2
- Schuldendienst KAF	5,0	-	-
- Bisherige BEZ	4,5	- 4,5	-
insgesamt	**35,2**	**2,8**	**-38,0**
Defizitveränderungen durch FKP (IV. + V.)	**-17,3**	**- 4,4**	**17,8**
nachrichtlich:			
VI. Haushaltsdefizite nach FKP			
- Projektion des Bundes	63,8	11,8	11,5
(Kreditquoten in vH)	(13,0)	(2,1)	(6,2)
- Projektion der Länder	39,7	17,8 [5]	24,5 [6]
(Kreditquoten in vH)	(8,3)	(3,1)[5]	(15,0)[6]

1) Siehe Anlage;- 2) LFA berechnet nach dem Einwohnerstand vom 31.12.1991;- 3) Beträge ab 1.7.1995 in Ziffer I.1. enthalten;- 4) in die Summe nicht eingerechnet; fließt nur zwei Ländern zu;- 5) bisheriges Gebiet;- 6) Beitrittsgebiet;-

Quelle: Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister, 16. März 1993

Anhang 30: Finanzielle Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. nach dem Vorschlag von Bayern und Nordrhein-Westfalen (BR-Drs. 163/93) im Vergleich zum Vorschlag von Baden-Württemberg

Finanzausgleich 1995	Gesetzesantrag von Bayern und Nordrhein-Westfalen in Mio. DM	Gesetzesantrag von Bayern und Nordrhein-Westfalen in DM je Einwohner	Finanzausgleichszahlungen/-zuweisungen im Verhältnis zum Durchschnitt	Änderungsantrag von Baden-Württemberg in Mio. DM	Änderungsantrag von Baden-Württemberg in DM je Einwohner	Finanzausgleichszahlungen/-zuweisungen im Verhältnis zum Durchschnitt
NRW	-3.890	-223,37	1,08	-3.505	-201,26	0,98
BY	-2.360	-204,84	0,99	-1.942	-168,56	0,82
BW	-4.324	-437,30	2,12	-2.566	-259,51	1,26
NI	397	53,48	-0,26	-1.449	-195,19	0,95
HE	-3.344	-577,42	2,80	-1.522	-262,81	1,28
RP	267	70,54	-0,34	-484	-127,87	0,62
SH	71	26,95	-0,13	-444	-168,56	0,82
SL	301	280,12	-1,36	-234	-217,76	1,06
HH	-439	-264,34	1,28	-380	-228,82	1,11
HB	540	790,54	-3,83	-220	-322,07	1,56
SA	2.818	596,61	2,60	2.415	511,29	2,26
S-A	1.667	584,92	2,54	1.454	510,19	2,25
TH	1.517	585,34	2,55	1.408	543,42	2,40
BR	1.451	566,08	2,46	1.280	499,37	2,21
MV	1.167	611,45	2,66	971	508,76	2,25
B	4.161	1210,32	5,27	5.218	1517,78	6,71

Quelle: Der Senator der Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, 1993, a.a.O., S. 46f.; Änderungsantrag des Landes Baden-Württemberg, BR-Drs. 163/2/93, eigene Darstellung

Anhang 31: Anteil der Gemeinschafts-, der Bundes-, der Länder- und Gemeindesteuern am gesamten Steueraufkommen von 1963-1997 in %

Jahr	Gemeinschaftssteuern[1] in Mrd. DM	Anteil in %	Bundessteuern[2] in Mrd. DM	Anteil in %	Ländersteuern[3] in Mrd. DM	Anteil in %	Gemeindesteuern[4] in Mrd. DM	Anteil in %	Gesamt[5] in Mrd. DM
1963	36,1	38,7	35,2	37,7	28,5	30,6	11,8	12,6	93,3
1965	41,1	38,1	42,4	39,3	32,4	30,0	13,1	12,1	107,8
1969	56,7	37,2	58,5	38,4	46,7	30,7	18,8	12,4	152,2
1970	99,9	64,9	27,5	17,8	9,5	6,2	15,7	10,2	154,1
1974	162,9	67,3	34,6	14,3	11,8	4,9	26,3	10,9	242,2
1978	225,9	70,8	39,3	12,3	15,0	4,7	34,3	10,8	319,1
1980	267,3	73,2	41,5	11,4	16,1	4,4	35,5	9,7	365,0
1981	272,1	73,5	43,2	11,7	16,0	4,3	33,8	9,1	370,3
1982	277,9	73,4	44,9	11,9	17,0	4,5	34,2	9,0	378,7
1983	291,4	73,5	47,5	12,0	18,4	4,6	34,7	8,7	396,6
1984	305,1	73,6	48,8	11,8	18,6	4,5	37,0	8,9	414,7
1985	324,1	74,1	55,0	12,6	18,5	4,2	39,6	9,1	437,2
1986	333,7	73,7	56,4	12,5	21,3	4,7	41,2	9,1	452,6
1987	348,8	74,4	57,3	12,2	22,2	4,7	40,3	8,6	468,6
1988	362,7	74,3	59,1	12,1	22,7	4,6	43,7	9,0	488,2
1989	396,9	74,1	68,2	12,7	24,2	4,5	46,3	8,6	535,6
1990	416,4	73,5	76,4	13,5	25,4	4,5	48,6	8,6	566,8
1991	478,5	72,3	101,9	15,4	29,1	4,4	52,4	7,9	661,9
1992	528,9	72,3	112,8	15,4	33,0	4,5	56,9	7,8	731,6
1993	558,1	74,5	101,0	13,5	34,7	4,6	55,4	7,4	749,2
1994	578,7	73,6	112,7	14,3	36,6	4,7	58,2	7,4	786,2
1995	579,2	71,1	141,2	17,3	36,6	4,5	57,2	7,0	814,2
1996	555,3	69,4	148,8	18,6	38,6	4,8	57,0	7,1	799,7
1997	554,7	69,6	142,1	17,8	34,7	4,4	65,6	8,2	797,1

[1] Bis 1970: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Einkommen- und Körperschaftsteuer; ab 1970: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer
[2] reine Bundessteuern, u.a. Ergänzungsabgabe, Tabak-, Mineralöl-, Versicherung- und Kapitalverkehrssteuern
[3] reine Ländersteuern, u.a. Vermögensteuer, KfZ-Steuer, Biersteuer
[4] reine Gemeindesteuern, u.a. Gewerbesteuer E und K, Grundsteuer A und B
[5] Steuereinnahmen mit Lastenausgleichsabgaben und EG-Eigenmitteln

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1999, S. 242ff.

Anhang 32: Ausgaben des Staates und seiner Gebietskörperschaften von 1950-1997 in Mrd. DM

Jahr	Bruttosozial-produkt[1]	Ausgaben[2] der Gebietskörper-schaften[3]	Staatsaus-gaben[4]	Ausgabenquote der Gebiets-körperschaften	Staatsausga-benquote
1950	98,6	27,3	30,7	27,7	31,1
1955	180,5	50,4	54,7	27,9	30,3
1960	303,0	63,3	99,7	20,9	32,9
1965	458,2	139,3	170,2	30,4	37,2
1969	597,8	174,5	233,3	29,2	39,0
1970	675,7	196,3	264,1	29,1	39,1
1974	983,7	318,3	444,8	32,4	45,2
1978	1.289,4	433,4	620,5	33,6	48,1
1980	1.477,4	509,2	721,9	34,5	48,9
1981	1.539,6	541,8	765,7	35,2	49,7
1982	1.590,3	561,6	795,7	35,3	50,0
1983	1.675,7	570,1	816,4	34,0	48,7
1984	1.763,3	583,6	848,8	33,1	48,1
1985	1.834,5	604,4	875,3	32,9	47,7
1986	1.936,1	628,6	912,2	32,5	47,1
1987	2.003,0	651,3	949,6	32,5	47,4
1988	2.108,0	671,5	991,1	31,9	47,0
1989	2.249,1	701,5	1.018,9	31,2	45,3
1990	2.448,6	818,5	1.118,1	33,4	45,7
1991	2.882,1	972,3	1.395,0	33,7	48,4
1992	3.094,6	1.069,5	1.525,2	34,6	49,3
1993	3.164,5	1.122,6	1.600,0	35,5	50,6
1994	3.312,9	1.167,0	1.666,7	35,2	50,3
1995	3.444,8	1.203,1	1.987,7	34,9	57,7
1996	3.504,4	1.188,3	1.771,4	33,9	50,5
1997	3.612,2	1.175,4	1.790,0	32,5	49,6

[1] in jeweiligen Preisen
[2] Abgrenzung nach der Finanzstatistik
[3] Bund, Länder, Gemeinden (GV), Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Fonds Deutsche Einheit, Erblastentilgungsfonds (ab 1995), Kreditabwicklungsfonds (bis 1994), Bundeseisenbahnvermögen (ab 1994), Entschädigungsfonds (ab 1994), Steinkohlefonds (ab 1996), EU-Anteile
[4] Abgrenzung nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Quelle: Eigene Berechnungen auf folgender Basis: BMF-Finanzbericht 1999, S. 109; Gutachten des Sachverständigenrates 1997/1998, S. 334f.; Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.1. Konten und Standardtabellen 1996, S. 8f

Anhang 33: Verlauf der Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sondervermögen von 1950-1997 in Mrd. DM

Jahr	Bund[1]	Länder	Gemeinden[2]	Gesamt Gebietskörperschaften	Sondervermögen[3]	Gesamt	Bruttosozialprodukt[1]
1950	6,7	11,8	0,2	18,7	0,0	18,7	98,6
1955	20,1	15,3	3,9	39,3	0,0	39,3	180,5
1963	32,0	13,8	17,5	63,2	0,6	63,8	303,0
1965	35,1	17,0	25,6	77,6	0,6	78,2	458,2
1969	50,3	25,8	36,3	112,4	1,2	113,6	597,8
1970	47,8	27,4	39,9	115,1	1,3	116,4	675,7
1974	69,4	47,0	60,4	176,9	1,2	178,0	983,7
1978	176,2	101,8	78,6	356,7	1,3	358,0	1.289,4
1980	230,0	137,8	95,2	463,0	3,2	466,2	1.477,4
1981	269,0	165,2	102,6	536,8	4,7	541,5	1.539,6
1982	308,5	190,6	109,9	609,0	5,2	614,2	1.590,3
1983	341,6	212,0	112,5	666,1	5,6	671,7	1.675,7
1984	365,5	230,6	113,1	709,2	6,5	715,7	1.763,3
1985	392,4	247,4	113,7	753,5	6,3	759,8	1.834,5
1986	415,4	264,4	114,8	794,6	6,4	801,0	1.936,1
1987	440,5	284,6	117,8	842,9	5,9	848,8	2.003,0
1988	475,2	302,0	119,3	896,5	6,0	902,5	2.108,0
1989	490,5	309,9	121,4	921,8	7,1	928,9	2.249,1
1990	542,2	328,8	125,6	996,6	56,9	1053,5	2.448,6
1991	586,5	352,3	140,7	1079,5	94,4	1173,9	2.882,1
1992	611,1	389,1	154,6	1154,8	190,4	1345,2	3.094,6
1993	685,3	433,8	172,9	1292,0	217,2	1509,2	3.164,5
1994	712,5	470,7	188,8	1372,0	290,8	1662,8	3.312,9
1995	756,8	511,5	197,5	1465,8	528,6	1994,4	3.444,8
1996	833,2	547,4	210,2	1590,8	547,4	2138,2	3.504,4
1997	899,1	586,3	212,5	1697,9	586,2	2284,1	3.612,2

[1] ab 1.1.1980 einschließlich der mit übernommenen Schulden des Lastenausgleichsfonds
[2] einschl. Krankenhäuser und mit kaufmännischem Rechnungswesen
[3] ab 1960 Sondervermögen, ab 1990 einschließlich Fonds Deutsche Einheit und Kreditabwicklungsfonds, ab 1995 einschl. Erblastentilgungsfonds
[4] ab 1994 einschließlich Bundeseisenbahnvermögen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte, 1996; ders., Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge; Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1985-1995, Institut für Finanzen und Steuern Nr. 345, Bonn, Juli 1996; S. 35, Finanzbericht 1999

Anhang 34: Zuwachs der Verschuldung bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie deren Anteile an der Gesamtverschuldung*) von 1950-1997

Jahr	Anteil des Bundes[1]	Anteil der Länder	Anteil der Gemeinden[2]	Zuwachs Bund in vH	Zuwachs Länder in vH	Zuwachs Gemeinden in vH
1950	35,8	63,1	1,11			
1955	51,2	38,8	10,0	200,3	29,1	110,0
1963	50,6	21,8	27,7	58,9	-9,8	60,8
1965	45,2	21,9	32,9	9,6	23,4	22,7
1969	44,7	22,9	32,3	43,4	51,8	44,8
1970	41,5	23,8	34,7	-5,0	6,3	2,4
1974	39,2	26,6	34,2	45,3	71,6	53,7
1978	49,4	28,6	22,0	153,8	116,5	101,7
1980	49,7	29,8	20,6	30,5	35,3	29,8
1981	50,1	30,8	19,1	17,0	19,9	15,9
1982	50,7	31,3	18,0	14,7	15,4	13,5
1983	51,3	31,8	16,9	10,7	11,2	9,4
1984	51,5	32,5	15,9	7,0	8,8	6,5
1985	52,1	32,8	15,1	7,4	7,3	6,2
1986	52,3	33,3	14,4	5,9	6,9	5,5
1987	52,3	33,8	14,0	6,0	7,6	6,1
1988	53,0	33,7	13,3	7,9	6,1	6,4
1989	53,2	33,6	13,2	3,2	2,6	2,8
1990	54,4	33,0	12,6	10,5	6,1	8,1
1991	54,3	32,6	13,0	8,2	7,1	8,3
1992	52,9	33,7	13,4	4,2	10,4	7,0
1993	53,0	33,6	13,4	12,1	11,5	11,9
1994	51,9	34,3	13,8	4,0	8,5	6,2
1995	51,6	34,9	13,5	6,2	8,7	6,8
1996	52,2	34,7	13,1	11,0	9,2	9,8
1997	53,0	34,5	12,5	7,0	4,9	5,5

[1] ab 1.1.1980 einschließlich der mit übernommenen Schulden des Lastenausgleichsfonds
[2] einschließlich Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen
*) Sondervermögen wird bei der Gesamtverschuldung nicht berücksichtigt

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte, 1996; ders., Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentliche Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge; Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1985-1995; Institut für Finanzen und Steuern Nr. 345, Bonn, Juli 1996; S. 35, Finanzbericht 1999

Anhang 35: Ausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditfinanzierungsquote der Gebietskörperschaften von 1950 - 1997 in Mrd. DM

	Bund[1]			Länder[2]			Gemeinden[3]			Nettokredit-aufnahme Gesamt
Jahr	Ausgaben	Netto-kredit-aufnahme	Kreditfinan-zierungsquote in vH	Ausgaben	Netto-kredit-aufnahme	Kreditfinan-zierungsquote in vH	Ausgaben	Netto-kredit-aufnahme	Kreditfinan-zierungsquote in vH	
1950	12,6	0,2	1,6	10,8	0,1	0,6	5,3	0,3	6,6	0,6
1955	22,7	-0,3	-1,5	19,5	0,3	1,8	10,8	1,1	10,3	1,1
1963	54,8	2,0	3,6	46,0	-0,1	-0,1	31,5	2,8	8,7	4,7
1965	64,2	0,1	0,2	54,6	2,7	4,9	39,0	4,3	11,1	7,1
1969	82,3	0,0	0,0	67,8	-0,3	-0,5	48,4	2,7	5,6	2,4
1970	88,0	1,1	1,3	77,7	2,2	2,8	56,5	3,5	6,1	6,7
1974	134,0	9,5	7,1	134,1	7,7	5,8	95,9	5,7	5,9	22,9
1978	189,7	26,1	13,8	176,5	12,5	7,1	118,2	3,0	2,5	41,6
1980	215,7	27,1	12,6	208,6	21,2	10,1	145,5	4,3	3,0	52,6
1981	233,0	37,4	16,0	216,6	24,6	11,3	152,1	6,1	4,0	68,1
1982	244,7	37,2	15,2	224,2	24,0	10,7	153,1	6,4	4,2	67,7
1983	246,8	31,5	12,8	228,3	21,6	9,5	151,7	2,7	1,8	55,8
1984	251,8	28,3	11,2	234,3	19,4	8,3	154,7	1,2	0,8	48,9
1985	257,1	22,4	8,7	243,3	17,2	7,1	162,9	1,1	0,7	40,7
1986	261,5	22,9	8,8	254,1	16,8	6,6	172,5	1,8	1,0	41,5
1987	269,1	27,5	10,2	263,9	18,8	7,1	179,2	3,2	1,8	49,4
1988	275,4	35,4	12,9	270,1	17,7	6,6	184,4	2,3	1,2	55,4
1989	289,8	19,2	6,6	282,7	11,3	4,0	194,3	2,0	1,0	32,5
1990	380,2	46,7	12,3	299,6	18,2	6,1	209,9	2,9	1,4	67,9
1991	401,8	52,0	12,9	408,6	30,2	7,4	277,1	11,7	4,2	93,9
1992	427,2	38,6	9,0	441,1	31,7	7,2	315,6	13,4	4,3	83,7
1993	457,5	66,2	14,5	466,1	40,6	8,7	329,1	15,4	4,7	122,1
1994	471,3	50,1	10,6	472,7	40,2	8,5	332,4	7,6	2,3	97,8
1995	464,7	50,1	10,8	464,0	38,6	8,3	335,6	8,6	2,6	97,3
1996	455,6	78,3	17,2	475,1	39,2	8,3	338,9	6,1	1,8	123,6
1997	441,9	63,7	14,4	472,4	40,2	8,5	322,2	4,8	1,5	108,7

1 Ohne Sonderrechnungen

2 einschl. staatlicher Krankenhäuser

3 einschl. kommunaler Krankenhäuser

Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1997/98 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 13/6200, S. 382; Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen 1991 - 1999; Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts; H.G. Metz, Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970, in: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 123ff.

Anhang 36: Anteil der Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen am Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen (in vH.)

Jahr	Gemeinschaftsauf-aufgaben nach Art. 91a GG	Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Art. 91b GG	Finanzhilfen nach Artikel 104 a Absatz 4 GG	Geldleistungs-gesetze nach Art. 104a (3) GG	Insgesamt ohne Bundes-ergänzungszu-weisungen	Insgesamt mit Bundes-ergänzungs-zuweisungen
1982	0,14	0,21	0,35	0,59	1,28	1,37
1983	0,16	0,21	0,32	0,54	1,22	1,32
1984	0,15	0,20	0,33	0,43	1,10	1,20
1985	0,15	0,20	0,28	0,43	1,06	1,15
1986	0,15	0,18	0,27	0,51	1,11	1,19
1987	0,14	0,21	0,28	0,56	1,20	1,29
1988	0,14	0,17	0,20	0,51	1,02	1,14
1989	0,14	0,21	0,28	0,52	1,15	1,26
1990	0,14	0,20	0,50	0,56	1,40	1,52
1991	0,22	0,18	0,29	0,59	1,28	1,40
1992	0,25	0,19	0,29	0,73	1,46	1,57
1993	0,29	0,20	0,33	0,71	1,53	1,67
1994	0,24	0,19	0,28	0,65	1,36	1,58
1995	0,23	0,18	0,46	0,63	1,04	1,36

*) ab 1995 einschließlich Investitionspauschale Aufbau Ost
ab 1991 einschließlich der neuen Länder
Quelle: Bundesministerium der Finanzen 1997

Anhang 37: Schuldenquote von Bund, Ländern und Gemeinden von 1950-1997 in vH.

Jahr	Bund[1]	Länder	Gemeinden[2]	Gesamt
1950	6,8	12,0	0,2	19,0
1955	11,2	8,5	2,2	21,8
1963	10,6	4,5	5,8	21,1
1965	7,7	3,7	5,6	17,1
1969	8,4	4,3	6,1	19,0
1970	7,1	4,1	5,9	17,2
1974	7,1	4,8	6,1	18,1
1978	13,7	7,9	6,1	27,8
1980	15,6	9,3	6,4	31,6
1981	17,5	10,7	6,7	35,2
1982	19,4	12,0	6,9	38,6
1983	20,4	12,7	6,7	40,1
1984	20,7	13,1	6,4	40,6
1985	21,4	13,5	6,2	41,4
1986	21,5	13,7	5,9	41,4
1987	22,0	14,2	5,9	42,4
1988	22,5	14,3	5,7	42,8
1989	21,8	13,8	5,4	41,3
1990	22,1	13,4	5,1	43,0
1991	20,3	12,2	4,9	40,7
1992	19,7	12,6	5,0	43,5
1993	21,7	13,7	5,5	47,7
1994	21,5	14,2	5,7	50,2
1995	22,0	14,8	5,7	57,9
1996	23,8	15,6	6,0	61,0
1997	24,9	16,2	5,9	63,2

[1] ab 1.1.1980 einschließlich der mit übernommenen Schulden des Lastenausgleichsfonds
[2] einschl. Krankenhäuser und mit kaufmännischem Rechnungswesen
[3] ab 1960 Sondervermögen, ab 1990 einschließlich Fonds Deutsche Einheit und Kreditabwicklungsfonds, ab 1995 einschl. Erblastentilgungsfonds
[4] ab 1994 einschließlich Bundeseisenbahnvermögen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte, 1996; ders., Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge; Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1985-1995, Institut für Finanzen und Steuern Nr. 345, Bonn, Juli 1996; S. 35, Finanzbericht 1999

Anhang 38: Umsatzsteuervorwegausgleich für 1995, 1996 und 1997 in Mio. DM

	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
Verteilung der Umsatzsteuer 1995																	
1. Fehlbeträge an 92 % des Länderdurchschnitts - Ergänzungsanteile §2 II FAG	0	0	0	0	0	0	0	0	196	2.224	0	4.470	3.069	2.814	1.952	0	14.726
2. Restverteilung nach Einwohnern	6.497	12.957	11.161	2.944	19.339	1.850	4.295	8.396	1.174	2.750	737	4.960	2.982	2.722	1.982	3.762	88.508
3. Länderanteil an der Umsatzsteuer	6.497	12.957	11.161	2.944	19.339	1.850	4.295	8.396	1.370	4.974	737	9.430	6.050	5.536	3.935	3.762	103.234
- in DM je Einwohner	1.084	1.084	1.084	1.084	1.084	1.084	1.084	1.084	1.265	1.961	1.084	2.061	2.200	2.205	2.152	1.084	1.264
- in % des Länderdurchschnitts	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	100,1	155,1	85,7	163,0	174,0	174,4	170,2	85,7	100,0
4. Umsatzsteuerausgleich	-1.081	-2.156	-1.857	-490	-3.218	-308	-715	-1.397	1	1.767	-123	3.645	2.572	2.362	1.622	-626	0
Verteilung der Umsatzsteuer 1996																	
1. Fehlbeträge an 92 % des Länderdurchschnitts - Ergänzungsanteile §2 II FAG	0	0	0	0	0	0	0	0	218	2.715	0	5.119	3.381	3.146	2.194	0	16.774
2. Restverteilung nach Einwohnern	7.395	14.768	12.714	3.356	22.012	2.100	4.896	9.581	1.331	3.129	834	5.601	3.357	3.069	2.238	4.262	100.645
3. Länderanteil an der Umsatzsteuer	7.395	14.768	12.714	3.356	22.012	2.100	4.896	9.581	1.550	5.844	834	10.721	6.738	6.215	4.432	4.262	117.418
- in DM je Einwohner	1.229	1.229	1.229	1.229	1.229	1.229	1.229	1.229	1.431	2.296	1.229	2.353	2.467	2.489	2.434	1.229	1.434
- in % des Länderdurchschnitts	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	85,7	99,8	160,1	85,7	164,1	172,0	173,6	169,7	85,7	100,0
4. Umsatzsteuerausgleich	-1.232	-2.461	-2.119	-559	-3.669	-350	-816	-1.597	-4	2.194	-139	4.186	2.821	2.634	1.821	-710	0
Verteilung der Umsatzsteuer 1997																	
1. Fehlbeträge an 92 % des Länderdurchschnitts - Ergänzungsanteile §2 II FAG	0	0	0	0	0	0	0	0	164	2.657	0	4.983	3.307	3.010	2.094	0	16.215
2. Restverteilung nach Einwohnern	7.572	15.138	13.048	3.452	22.552	2.143	5.034	9.834	1.359	3.216	849	5.697	3.408	3.120	2.280	4.327	103.030
3. Länderanteil an der Umsatzsteuer	7.572	15.138	13.048	3.452	22.552	2.143	5.034	9.834	1.524	5.873	849	10.680	6.715	6.130	4.374	4.327	119.246
- in DM je Einwohner	1.256	1.256	1.256	1.256	1.256	1.256	1.256	1.256	1.407	2.293	1.256	2.354	2.474	2.467	2.409	1.256	1.453
- in % des Länderdurchschnitts	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	86,4	96,8	157,8	86,4	162,0	170,2	169,8	165,8	86,4	100,0
4. Umsatzsteuerausgleich	-1.192	-2.382	-2.054	-543	-3.549	-337	-792	-1.548	-50	2.150	-134	4.087	2.770	2.519	1.736	-681	13.262

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 39: Länderfinanzausgleich i.e.S. einschließlich der Ländersteuergarantie (§10 Absatz 3 FAG), der Zahlergarantie (§10 Absatz 4 FAG) und der Finanzkraftreihenfolgegarantie (§10 Absatz 5 FAG) für das Finanzausgleichsjahr 1997

	Fehlbeträge			Ausgleichzuweisungen			Überschüsse			
	bis 92%	von 92% bis 100%	zusammen	bis 92% zu 100%	von 92% bis 100% zu 37,5%	zusammen	von 100% bis 101%	von 101% bis 110%	über 110%	zusammen
NRW	0	0	0	0	0	0	739.376	3.991.531	0	4.730.907
BY	0	0	0	0	0	0	492.085	4.117.494	0	4.609.579
BW	0	0	0	0	0	0	424.391	3.277.911	0	3.702.302
NI	0	1.791.917	1.791.917	0	671.969	671.969	0	0	0	0
HE	0	0	0	0	0	0	246.680	2.220.118	1.692.545	4.159.342
RP	0	812.382	812.382	0	304.643	304.643	0	0	0	0
SH	0	0	0	0	0	0	65.333	0	0	65.333
SL	70.036	354.218	424.254	70.036	132.832	202.868	0	0	0	0
HH	0	0	0	0	0	0	92.522	381.807	0	474.329
HB	204.749	290.595	495.344	204.749	108.973	313.722	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	1.340.171	1.481.804	2.821.975	1.340.171	555.676	1.895.848	0	0	0	0
S-A	830.011	885.340	1.715.351	830.011	332.003	1.162.013	0	0	0	0
TH	806.558	809.318	1.615.876	806.558	303.494	1.110.052	0	0	0	0
BR	663.045	833.915	1.496.960	663.045	312.718	975.763	0	0	0	0
MV	612.738	591.557	1.204.295	612.738	221.834	834.572	0	0	0	0
B	3.862.239	1.501.200	5.363.439	3.862.239	562.950	4.425.189	0	0	0	0
Gesamt	8.389.547	9.352.246	17.741.793	8.389.547	3.507.092	11.896.640	2.060.386	13.988.861	1.692.545	17.741.792

Beiträge				Ausgleichs-zuweisungen insgesamt	Korrektur gemäß §10 Absatz 3, Absatz 4 und Absatz 5 FAG	Kontrolle: zulässige Abschöpfung gemäß §10 Absatz 4 Satz 1 FAG	unter- (+) bzw. überdurch-schnittliche (-) Abweichung
von 100% bis 101% zu 15%	von 101% bis 110% zu 66%	über 110% zu 80%	zusammen				
110.906	2.634.411	0	2.745.317	2.997.506	3.032.585	3.193.225	160.640
73.813	2.717.546	0	2.791.359	3.047.777	3.079.383	3.293.995	214.612
63.659	2.163.421	0	2.227.080	2.431.663	2.422.962	2.622.329	199.367
0	0	0	0	0	0		0
37.002	1.465.278	1.354.036	2.856.315	3.118.700	3.129.737	3.130.130	393
0	0	0	0	0	0		0
9.800	0	0	9.800	10.700	0	9.800	9.800
0	0	0	0	0	0		0
13.878	251.992	0	265.871	290.294	263.741	305.445	41.704
0	0	0	0	0	0		0
0	0	0	0	0	0		
0	0	0	0	0	0		0
0	0	0	0	0	0		0
0	0	0	0	0	0		0
0	0	0	0	0	0		0
0	0	0	0	0	0		0
0	0	0	0	0	0		0
309.058	9.232.648	1.354.036	10.895.742	11.896.640	11.928.408	12.554.925	626.517

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 40: Der Finanzausgleich unter den Ländern für das Finanzausgleichsjahr 1997 (1.1.-31.12.1997)

I. Grunddaten	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
Einwohner am 30.6.1997 (in Mio)	6,03	12,06	10,39	2,75	17,96	1,71	4,01	7,83	1,08	2,56	0,68	4,54	2,71	2,48	1,82	3,45	82,06
Einwohnerwertung für Ländersteuern	6031	12057	10393	2750	17962	2304	4010	7832	1083	2562	913	4538	2715	2485	1816	4653	84102
Einwohnerwertung für Gemeindesteuern	6610	13021	11266	2937	20567	2205	4363	8592	1186	2708	812	4905	2907	2636	1930	4605	91249
Umsatzsteuer und LFA status quo	4331	12761	10763	3007	19628	1969	4968	9318	1835		1307						
Fehlbetrags-BEZ status quo	0	0	0	284	9	65	926	1785	258		199						
Sonderlast-BEZ status quo	0	0	0	50	0	0	20	0	100		100						
Anteile Annuitäten Fonds "Deutsche Einheit"	442	854	747	189	1293	124	272	533	77	0	57	0	0	0	0	161	4749
Steuereinn. der Länder zur Berechnung USt	16635	30620	25649	6156	43638	6021	8226	15685	1964	2380	1891	3937	2030	1875	1475	7173	175354
- in DM je Einwohner	2758	2540	2468	2239	2429	3528	2052	2003	1814	929	2796	868	748	755	812	2081	2137
- in % des Länderdurchschnitts	129,07	118,85	115,50	104,77	113,69	165,09	96,01	93,72	84,90	43,47	130,85	40,61	35,00	35,31	38,02	97,40	100,00
Förderabgaben	0	0	0	6	0	0	1	217	0	0	0	7	14	0	0	0	245
Ansatz der Gemeindesteuern zu 50 %	4819	8421	7779	1778	12630	1683	2360	4915	538	666	515	1185	658	562	403	2295	51202
Zu- und Absetzung wg Lohnsteuerzerlegung	8,84	12,24	8,91	-0,81	27,29	6,15	2,91	2,14	0,44	-22,05	1,25	-30,54	-12,45	-7,67	-5,56	8,90	-0,01
Gemeindesteueransatz	4620	8061	7444	1656	12479	1705	2309	4528	516	674	487	1076	593	496	391	1901	48935
Länderanteil an der Umsatzsteuer 49,5 %																	119246
II. Verteilung der Umsatzsteuer	**HE**	**BY**	**BW**	**SH**	**NW**	**HH**	**RP**	**NI**	**SL**	**BB**	**HB**	**SN**	**ST**	**TH**	**MV**	**BE**	**Zus.**
1. Fehlbeträge an 92 % des Länderdurchschnitts - Ergänzungsanteile §2 II FAG	0	0	0	0	0	0	0	0	164	2657	0	4983	3307	3010	2094	0	16215
2. Restverteilung nach Einwohnern	7572	15138	13048	3452	22552	2143	5034	9834	1359	3216	849	5697	3408	3120	2280	4327	103030
3. Länderanteil an der Umsatzsteuer	7572	15138	13048	3452	22552	2143	5034	9834	1524	5873	849	10680	6715	6130	4374	4327	119246
- in DM je Einwohner	1256	1256	1256	1256	1256	1256	1256	1256	1407	2293	1256	2354	2474	2467	2409	1256	1453
- in % des Länderdurchschnitts	86,40	86,40	86,40	86,40	86,40	86,40	86,40	86,40	96,84	157,77	86,40	161,98	170,22	169,77	165,78	86,40	100,00
4. UST-Vert. 100% nach Einwohnern	8.764	17.520	15.102	3.995	26.101	2.480	5.827	11.381	1.573	3.723	983	6.594	3.945	3.611	2.639	5.008	119.246
5. Umsatzsteuerausgleich	-1192	-2382	-2054	-543	-3549	-337	-792	-1548	-50	2150	-134	4087	2770	2519	1736	-681	13262
III. Länderfinanzausgleich	**HE**	**BY**	**BW**	**SH**	**NW**	**HH**	**RP**	**NI**	**SL**	**BB**	**HB**	**SN**	**ST**	**TH**	**MV**	**BE**	**Zus.**
1. Einwohnerwertung in % zum Ausgleich der Ländersteuern	100	100	100	100	100	135	100	100	100	100	135	100	100	100	100	135	
- gewertete Einwohner	6,03	12,06	10,39	2,75	17,96	2,30	4,01	7,83	1,08	2,56	0,91	4,54	2,71	2,48	1,82	4,65	84,10
2. Einwohnerwertung in % zum Ausgleich der Gemeindesteuern	109,6	108	108,4	106,8	114,5	129,2	108,8	109,7	109,5	105,7	120,1	108,1	107,1	106,1	106,3	133,6	
- gewertete Einwohner	6,61	13,02	11,27	2,94	20,57	2,21	4,36	8,59	1,19	2,71	0,81	4,91	2,91	2,64	1,93	4,60	91,25
3. Ländersteuern zur Berechnung des LFA (abzgl. Hafenlasten)	24208	45757	38698	9614	66190	8164	13261	25736	3488	8252	2740	14625	8759	8005	5849	11500	294845
4. Finanzkraftmeßzahl	28827	53818	46141	11270	78668	9869	15570	30264	4003	8927	3227	15701	9351	8501	6240	13402	343780

5. Ausgleichsmeßzahlen																	
- zum Ausgleich der Ländersteuern	21145	42269	36435	9640	62972	8078	14058	27459	3796	8981	3200	15908	9517	8711	6366	16312	294845
- zum Ausgleich der Gemeindesteuern	3545	6.983	6041	1575	11029	1183	2340	4608	636	1452	435	2631	1559	1414	1035	2469	48935
- zusammen	24689	49251	42476	11214	74002	9260	16397	32066	4432	10433	3636	18539	11076	10125	7401	18782	343780
- Verhältnis FKM zu AM in %	116,76	109,27	108,63	100,50	106,31	106,57	94,96	94,38	90,34	85,56	88,76	84,69	84,43	83,95	84,32	71,35	100,00
6. Fehlbeträge																	
- bis 92 %	0	0	0	0	0	0	0	0	74	671	118	1355	839	815	569	3878	8318
- von 92 % bis 100 %	0	0	0	0	0	0	827	1802	355	835	291	1483	886	810	592	1503	9382
- zusammen	0	0	0	0	0	0	827	1802	428	1506	409	2838	1725	1625	1161	5380	17700
7. Ausgleichszuweisungen																	
- bis 92 % zu 100 %	0	0	0	0	0	0	0	0	74	671	118	1355	839	815	569	3878	8318
- von 92 % bis 100 % zu 37,5 %	0	0	0	0	0	0	310	676	133	313	109	556	332	304	222	563	3518
- zusammen	0	0	0	0	0	0	310	676	207	984	227	1911	1171	1118	791	4441	11836
8. Überschüsse																	
- von 100 % bis 101 %	247	493	425	56	740	93	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2052
- von 101 % bis 110 %	2222	4074	3240	0	3927	516	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13979
- über 110 %	1669	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1669
- zusammen	4138	4567	3665	56	4667	608	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17700
9. Ansatz der Überschüsse																	
- von 100 % bis 101 % zu 15 %	37	74	64	8	111	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	308
- von 101 % bis 110 % zu 66 %	1467	2689	2139	0	2592	340	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9226
- über 110 % zu 80 %	1335	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1335
- zusammen	2839	2763	2202	8	2703	354	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10869
10. Ausgleichsbeiträge	3091	3009	2398	9	2943	386	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11836
11. Länderfinanzausgleich	-3091	-3009	-2398	-9	-2943	-386	310	676	207	984	227	1911	1171	1118	791	4441	0
- Verhältnis FKM zu AM nach LFA in %	104,24	103,16	102,98	100,41	102,33	102,40	96,85	96,49	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00	100,00

IV. Ländersteuergarantie (§ 10 III FAG)	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
Finanzkraft nach LFA	25736	50809	43743	11261	75725	9483	15880	30940	4210	9911	3454	17612	10523	9619	7031	17843	
Ländersteuerkraftmeßzahl	24208	45757	38698	9614	66190	8164	13261	25736	3488	8252	2740	14625	8759	8005	5849	11500	294845
Ausgleichsmeßzahl Ländersteuern	21145	42269	36435	9640	62972	8078	14058	27459	3796	8981	3200	15908	9517	8711	6366	16312	294845
LStM zu Ausgl.M in % vor LFA	114,49	108,25	106,21	99,73	105,11	101,07	94,34	93,73	91,89	91,89	85,61	91,93	92,03	91,89	91,89	70,50	100,00
LStM zu Ausgl.M in % nach LFA	99,87	101,14	99,63	99,64	100,44	96,29	96,54	96,19	97,33	102,85	92,70	103,95	104,34	104,73	104,31	97,73	100,00
1. Hebung finanzschwacher Länder																	
- Hebungsbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	0	0	0	0	0	37
- vorhandene Überschüsse	1047	1558	1267	47	1724	222	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5864
- Finanzierung der Hebung	7	10	8	0	11	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37
- Finanzkraft nach 1. Hebung	25729	50800	43735	11260	75714	9482	15880	30940	4210	9911	3491	17612	10523	9619	7031	17843	343780
2. Hebung finanzstarker Länder																	
- Hebungsbetrag	9	0	36	9	0	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	129
- vorhandene Überschüsse	1049	1548	1295	55	1713	296	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5956
- Finanzierung der Hebung	23	33	28	1	37	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	129
3. LFA nach Ländersteuergarantie	-3112	-3052	-2398	-2	-2991	-318	310	676	207	984	264	1911	1171	1118	791	4441	0

V. Zahlergarantie (§ 10 IV FAG)	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
Hebungsbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Überschüsse übrige finanzstarke Länder	1026	1515	1267	54	1676	290	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5827
Finanzierung der Hebung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Überschüsse alle finanzstarke Länder	1026	1515	1267	54	1676	290	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5827
Finanzierung der Hebung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hebungsbetrag nach § 10 IV 3 FAG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finanzierung der Hebung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

VI. Finanzkraftreihenfolge (§ 10 V FAG)	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
Finanzkraftmeßzahl vor LFA	28827	53818	46141	11270	78668	9869	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ausgleichsmeßzahl	24689	49251	42476	11214	74002	9260	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Verhältnis FKM zu AM in %	116,76	109,27	108,63	100,50	106,31	106,57	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Finanzkraftreihenfolge	1	2	3	6	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Finanzkraftmeßzahl nach § 10 III, IV FAG	25716	50766	43743	11268	75677	9550	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Verhältnis FKM zu AM in %	104,16	103,08	102,98	100,48	102,26	103,13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Finanzkraftreihenfolge	1	3	4	6	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Erhöhung der Ausgleichsverpflichtung	0	0	0	0	0	80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80
noch vorhandene Überschüsse	1026	1515	1267	54	1676	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5537
Herabsetzung der Ausgleichsverpflichtung	14,8608	21,9397	18,3476	0,7802	24,2725	0,0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80
Finanzkraftmeßzahl nach Korrektur	25730	50788	43761	11269	75702	9470	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Verhältnis AM zu FKM nach Korrektur in %	104,22	103,12	103,03	100,49	102,30	102,26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Korrigierter Länderfinanzausgleich	**-3097**	**-3030**	**-2380**	**-1**	**-2967**	**-398**	**310**	**676**	**207**	**984**	**264**	**1911**	**1171**	**1118**	**791**	**4441**	**0**
VII. Annuitäten-Umschichtung	-97,2	-189,0	-164,7	117,9	-285,3	-27,0	47,7	478,8	69,3	0,0	49,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

VIII. Bundesergänzungszuweisungen	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
1. Fehlbetrags-BEZ																	
- Finanzkraft nach LFA	25730	50788	43761	11269	75702	9470	15880	30940	4210	9911	3491	17612	10523	9619	7031	17843	343780
- Verbleibende Fehlbeträge	0	0	0	0	0	0	517	1126	222	522	145	927	554	506	370	939	5827
- davon 90 %	0	0	0	0	0	0	465	1014	199	469	130	834	498	456	333	845	5244
2. Sonderlast-BEZ																	
- Kosten der Kleinheit	0	0	0	164	0	0	219	0	153	164	126	0	164	164	164	219	1537
- Sonderlasten neue Länder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1985	0	3658	2208	2008	1479	2662	14000
3. Übergangs-BEZ	0	0	0	184	0	0	365	410	65	0	65	0	0	0	0	0	1089
4. Haushaltsnothilfen-BEZ	0	0	0	0	0	0	0	0	1600	0	1800	0	0	0	0	0	3400
5. Finanzhilfen neue Länder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	936	0	1725	1041	946	697	1255	6600
6. Gesamt-BEZ	0	0	0	348	0	0	1049	1424	2017	3554	2121	6217	3911	3574	2673	4981	31871

Ergebnisse des Finanzausgleichs
im Jahre 1997
- in Mio DM -

	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	BB	HB	SN	ST	TH	MV	BE	Zus.
UST-Vorwegausgleich	-1192	-2382	-2054	-543	-3549	-337	-792	-1548	-50	2150	-134	4087	2770	2519	1736	-681	0
Länderfinanzausgleich	-3091	-3009	-2398	-9	-2943	-386	310	676	207	984	227	1911	1171	1118	791	4441	0
Ländersteuergarantie	-21	-43	0	7	-48	67	0	0	0	0	37	0	0	0	0	0	0
Zahlergarantie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finanzkraftreihenfolge	15	22	18	1	24	-80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Annuitätenumschichtung	-97	-189	-165	118	-285	-27	48	479	69	0	50	0	0	0	0	0	0
BEZ	0	0	0	348	0	0	1049	1424	417	3554	321	6217	3911	3574	2673	4981	31871
Zusammen	-4386	-5601	-4598	-79	-6801	-763	615	1031	643	6689	501	12215	7853	7211	5199	8741	28471
in DM/Einwohner	-727	-465	-442	-29	-379	-447	153	132	594	2611	741	2692	2893	2902	2863	2536	

	HE	BY	BW	SH	NW	HH	RP	NI	SL	HB	Zus.
Differenz geltendes Recht/Status Quo	**47**	**-842**	**-260**	**576**	**-337**	**-317**	**527**	**1309**	**24**	**-122**	**605**
- in DM je Einwohner	**8**	**-70**	**-25**	**209**	**-19**	**-185**	**132**	**167**	**22**	**-48**	**9**

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 41: Finanzkraft, Abschöpfungsraten, Zuweisungen und Beiträge nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. und den Garantieklauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG im Finanzausgleichsjahr 1997

Land	Ausgangsdaten für 1997 vor dem Länderfinanzausgleich und den Garantieklauseln nach §10 Absatz 3-5 FAG					Finanzkraft, Zuweisungen und Beiträge, Abschöpfungsraten nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S.				
	Steuern der Länder	Gemeindesteuern	Finanzkraftmeßzahl	Ausgleichsmeßzahl	Deckungsrelation vor FAG	Zuweisungen (+) Beiträge (-)	Finanzkraft nach FAG	Deckungsrelation nach FAG	Abschöpfung in % Gesamt	Abschöpfung in % der letzten Zone
NRW	66.189.598	12.478.866	78.668.464	73.937.557	106,40	-2.997.506	75.670.958	102,34	63,36	72,32
BY	45.757.320	8.060.737	53.818.057	49.208.478	109,37	-3.047.777	50.770.280	103,17	66,12	72,23
BW	38.697.689	7.443.705	46.141.394	42.439.092	108,72	-2.431.663	43.709.731	102,99	65,68	72,24
NI	25.718.043	4.528.297	30.246.340	32.038.257	94,41	671.969	30.918.309	96,50		
HE	24.207.653	4.619.664	28.827.317	24.667.975	116,86	-3.118.700	25.708.617	104,22	74,98	95,50
RP	13.261.417	2.308.961	15.570.378	16.382.760	95,04	304.643	15.875.021	96,90		
SH	9.613.544	1.656.297	11.269.841	11.204.508	100,58	-10.700	11.259.141	100,49		
SL	3.487.902	515.567	4.003.469	4.427.723	90,42	202.868	4.206.337	95,00		
HH	8.021.981	1.704.567	9.726.548	9.252.219	105,13	-290.294	9.436.254	101,99	61,20	72,40
HB	2.649.637	487.452	3.137.089	3.632.433	86,36	313.722	3.450.811	95,00		
SC	14.624.590	1.075.980	15.700.570	18.522.545	84,76	1.895.848	17.596.418	95,00		
S-A	8.758.841	592.560	9.351.401	11.066.752	84,50	1.162.013	10.513.414	95,00		
TH	8.004.862	495.740	8.500.602	10.116.478	84,03	1.110.052	9.610.654	95,00		
BR	8.252.492	674.484	8.926.976	10.423.936	85,64	975.763	9.902.739	95,00		
MV	5.799.473	390.696	6.190.169	7.394.464	83,71	834.572	7.024.741	95,00		
B	11.500.373	1.901.189	13.401.562	18.765.001	71,42	4.425.189	17.826.751	95,00		
alte Länder	237.604.784	43.804.113	281.408.897	267.191.002		-10.403.437	271.005.460			
neue Länder	56.940.631	5.130.649	62.071.280	76.289.176		10.403.437	72.474.717			
Insgesamt	294.545.415	48.934.762	343.480.177	343.480.178		0	343.480.177			

Land	Finanzkraft, Zuweisungen und Beiträge, Abschöpfungsraten nach LFA i.e.S. und den Garantiekauseln gemäß §10 Absatz 3-5 FAG				
	Zuweisungen (+) Beiträge (-)	Finanzkraft nach FAG	Deckungsrelation nach FAG	Abschöpfung in % Gesamt	Abschöpfung in % der letzten Zone
NRW	-3.032.585	75.635.879	102,30	64,10	73,20
BY	-3.079.383	50.738.674	103,11	66,80	73,00
BW	-2.422.962	43.718.432	103,01	65,44	71,98
NI	671.969	30.918.309	96,50		
HE	-3.129.737	25.697.580	104,17	75,25	96,15
RP	304.643	15.875.021	96,90		
SH	-5.098	11.264.743	100,54		
SL	202.868	4.206.337	95,00		
HH	-263.741	9.462.807	102,28	55,60	65,44
HB	350.588	3.487.677	96,01		
SC	1.895.848	17.596.418	95,00		
S-A	1.162.014	10.513.415	95,00		
TH	1.110.052	9.610.654	95,00		
BR	975.764	9.902.740	95,00		
MV	834.571	7.024.740	95,00		
B	4.425.189	17.826.751	95,00		
alte Länder	-10.403.438	-10.403.437			
neue Länder	10.403.438	10.403.437			
Insgesamt	0	0			

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 42: Ausgaben der alten Flächenländer für die Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung von 1993-1996 in Mio. DM

Land	Kosten der politischen Führung				Einwohner am 30.06.96 in Mio.	Durch-schnitt	Durchschnitt aufgezinst	pro Kopf (DM)	Abstand vom Durchschnitt	BEZ politische Führung und zentrale Verwaltung	Differenz zur Belastung
	1993 in Mio.	1994 in Mio.	1995 in Mio.	1996[1] in Mio.							
BW	2.497	2.519	2.550	2.399	10,34	2.491	2.616	253	-12		
BY	3.018	3.053	3.077	2.924	12,01	3.018	3.169	264	-1		
HE	1.608	1.646	1.669	1.634	6,02	1.639	1.721	286	21		
NI	1.984	2.054	2.071	1.836	7,80	1.986	2.086	268	2		
NRW	4.004	4.135	4.243	3.840	17,91	4.056	4.258	238	-27		
RP	1.225	1.231	1.292	1.179	3,98	1.232	1.293	325	60	219	159
SL	377	382	390	373	1,08	381	400	369	104	153	49
SH	810	838	854	774	2,73	819	860	315	50	164	114
GESAMT	15.523	15.858	16.146	14.959	61,88	15.622	16.403	265	0	536	536

[1] Für 1996 wurden vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes verwendet.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1993, 1994 und 1995 Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1; W. Krahwinkel, Der Länderfinanzausgleich: Zur Problematik: Länderfinanzausgleich, Kosten der politischen Führung in den Ländern, in: Schriften des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V, Nr. 65, November 1995, S. 52

Anhang 43: Ableitung und Erläuterung der Haushaltsindikatoren

Die Berechnungen gehen von folgenden Annahmen aus:

- Das Sozialprodukt wächst mit einer konstanten Rate w_y.
- Die Kreditquote k, d.h. der Anteil der Nettokreditaufnahme am Sozialprodukt, bleibt über die Zeit konstant. Die Nettokreditaufnahme wächst daher mit einer gleichen Rate wie das Sozialprodukt.
- Der Zinssatz auf die öffentliche Verschuldung ist konstant (i).
- Die Steuerquote m und die staatliche Ausgabenquote a bleiben konstant. Das Steueraufkommen und die Staatsausgaben wachsen daher ebenfalls mit der gleichen Rate wie das Sozialprodukt.
- Der Schuldenstand der laufenden Periode D_t ergibt sich aus dem Schuldenstand der Vorperiode D_{t-1} und der Nettokreditaufnahme der Vorperiode.

(1) $D_t = D_{t-1} + NKA_{t-1}$

Da der Anteil der Nettokreditaufnahme am Sozialprodukt konstant bleiben soll, gilt

(2) $NKA_{t-1} = D_{t+1} - D_t = kY_t$

Die Entwicklung des Schuldenstands (1) ergibt bei der Unterstellung der konstanten Wachstumsrate des Sozialprodukts:

(3) $D_t = D_0 + \frac{kY_0[(1+w_y)^t-1]}{w_y}$

Unter den gegebenen Annahmen entwickeln sich die Zins-Steuer-Quote, die Zinsausgabenquote und die Zinseinnahmenquote wie folgt:[1]

---

[1] Erläuterung zu den Formeln:
A_t = Staatsausgaben in Periode t
$a = A_t/Y_t$: Staatsausgabenquote (wird als konstant angenommen)
E_t = Steuereinnahmen in Periode t
$e = E_t/Y_t$: Staatseinnahmenquote (wird als konstant angenommen)
D_t = Schuldenstand in Periode t (t = 0; Anfangsperiode)
H_t = Haushaltsnettobeitrag; Differenz zwischen Nettokreditaufnahme (NKA_t) und den Zinszahlungen (iD_t)
i = Zinssatz auf die öffentliche Verschuldung
k = Kreditquote; Anteil der Nettokreditaufnahme am Sozialprodukt (wird als konstant angenommen)
m = Steuerquote; Anteil des Steueraufkommens am Sozialprodukt (wird als konstant angenommen)
NKA_t = Nettokreditaufnahme in Periode t

(4) Zins-Steuer-Quote:

$$Z_t = \frac{iD_t}{T_t} = \frac{iD_0}{mY_t} + \frac{ikY_0[(1+w_y)^t-1]}{w_y \cdot m \cdot Y_t}$$

$$= \frac{iD_0}{mY_t} + \frac{ikY_0(1+w_y)^t}{m \cdot w_y \cdot Y_t} - \frac{ikY_0}{m \cdot w_y \cdot Y_t}$$

Es sei: a) $Y_0(1+n)^t = Y_0(1+n)........(1+n) = Y_t$

b) $NKA_0 = kY_0$

$$= \frac{iD_0}{mY_t} + \frac{i \cdot k}{m \cdot w_y} - \frac{i \cdot NKA_0}{m \cdot w_y \cdot Y_t}$$

$$= \frac{i \cdot k}{m \cdot w_y} + \frac{i(w_y \cdot D_0 - NKA_0)}{m \cdot w_y \cdot Y_t}$$

$$= \frac{i \cdot k}{m \cdot w_y} + \frac{i \cdot D_0}{m \cdot w_y \cdot Y_t} \cdot \left[w_y - \frac{D_1 - D_0}{D_0}\right]$$

(5) Zinsausgabenquote:

$$Z_t = \frac{iD_t}{A_t} = \frac{iD_t}{aY_t}$$

$$= \frac{iD_t}{a \cdot T_t/m}$$

$$= \frac{m}{a} \cdot \frac{i \cdot D_t}{T_t}$$

$$= \frac{m}{a} \cdot \frac{Z_t}{T_t}$$

(6) Zinseinnahmenquote:

$$Z_t = \frac{iD_t}{E_t} = \frac{iD_t}{eY_t}$$

$$= \frac{iD_t}{e \cdot T_t/m}$$

T_t = Steueraufkommen in Periode t

w_y = Wachstum des Sozialprodukts

Y_0 = Sozialprodukt in der Anfangsperiode t = 0

Z_t = Zinszahlungen auf die öffentliche Verschuldung in Periode t

$$= \frac{m}{e} \bullet \frac{i \bullet D_t}{T_t}$$

$$= \frac{m}{e} \bullet \frac{Z_t}{T_t}$$

Der relative Haushaltsnettobeitrag h_t (7) beträgt:

$$H_t = NKA_t - iD_t$$

$$= kY_t - iD_t$$

$$= kY_t - i(D_0 + \frac{kY_0[(1+w_y)^t - 1]}{w_y})$$

$$= kY_t - iD_0 - \frac{i \bullet k0(1+w_y)^t + i \bullet kY_0}{w_y}$$

$$= k \bullet Y_t \bullet \frac{w_y - i}{w_y} - \frac{i \bullet (w_y \bullet D_0 - kY_0)}{w_y}$$

$$h_t = \frac{H_t}{A_t} = \frac{k(w_y - i)}{a \bullet w_y} - \frac{i(w_y D_0 - kY_0)}{w_y \bullet a \bullet Y_t}$$

Bei langfristiger Betrachtung (wenn t sehr groß wird) vereinfachen sich die Formeln (4)-(7) zu

$$(4') \quad \frac{Z_t}{T_t} = \frac{i \bullet k}{m \bullet w_y}$$

$$(5') \quad \frac{Z_t}{A_t} = \frac{i \bullet k}{a \bullet w_y}$$

$$(6') \quad \frac{Z_t}{E_t} = \frac{i \bullet k}{e \bullet w_y}$$

$$(7') \quad \frac{H_t}{A_t} = \frac{k}{a} \bullet \frac{w_y - i}{w_y} \qquad \text{bzw.} \quad \frac{H_t}{A_t} = \frac{NKA_t}{A_t} - \frac{Z_t}{A_t} = \frac{k}{a} - \frac{k \bullet i}{w_y}$$

Der modifizierte relative Haushaltsnettobeitrag h^*_t schließt die Zinszahlungen in dessen Bezugsbasis aus, so daß gilt: $h^*_t = H_t/(A_t-Z_t)$. Bei langfristiger Betrachtung erhält man deshalb folgende Formel:

$$(7')^* \quad h^*_t = \frac{H_t}{A_t - Z_t} = \frac{k(w_y - i)}{a \bullet w_y - i}$$

Anhang 44: Entwicklung der Haushaltsindikatoren in Bremen und im Saarland von 1992-1999

Bremen	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
bereinigte Ausgaben	7.634	7.651	7.675	7.789	7.836	7.871	7.981	8.141
Zuwachs in vH	9,2	0,2	0,3	1,5	0,6	0,4	1,4	2,0
Zinsausgaben	1.120	1.211	1.266	1.224	1.198	1.128	1.121	1.109
bereinigte Einnahmen	6.989	6.356	6.178	6.013	6.079	6.166	6.363	6.541
Zuwachs in vH	16,0	-9,1	-2,8	-2,7	1,1	1,4	3,2	2,8
Steuereinnahmen	4.492	4.422	4.387	4.365	4.306	4.275	4.446	4.668
Zuwachs in vH	7,8	-1,6	-0,8	-0,5	-1,4	-0,7	4,0	5,0
übrige Einnahmen	2.497	1.934	1.791	1.648	1.773	1.891	1.918	1.874
Zuwachs in vH	34,4	-22,5	-7,4	-8,0	7,6	6,7	1,4	-2,3
Fin.defizit(+)/überschuß	645	1.295	1.497	1.776	1.757	1.705	1.618	1.599
Schulden am Kreditmarkt	16.417	17.259	16.777	16.799	16.661	16.947	16.765	18.364
Zins-Steuer-Quote	24,9	27,4	28,9	28,0	27,8	26,4	25,2	23,8
Defizitquote	8,4	16,9	19,5	22,8	22,4	21,7	20,3	19,6
Deckungsquote	91,6	83,1	80,5	77,2	77,6	78,3	79,7	80,4
Zinsausgabenquote	14,7	15,8	16,5	15,7	15,3	14,3	14,0	13,6
Zinseinnahmenquote	16,0	19,1	20,5	20,4	19,7	18,3	17,6	17,0
Kreditfinanzierungsquote	10,4	16,3	19,4	22,8	23,2	21,7	0,0	0,0
relativer Haushaltsnettobeitrag	-4,8	0,5	2,9	7,1	7,9	7,4	0,0	0,0
Investitionsquote	12,8	11,9	10,7	10,6	11,2	13,0	0,0	0,0

Saarland	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
bereinigte Ausgaben	7.864	8.163	8.221	8.298	8.431	8.242	8.341	8.508
Zuwachs in vH	5,9	3,8	0,7	0,9	1,6	-2,2	1,2	2,0
Zinsausgaben	1.148	1.210	1.262	1.179	1.136	1.068	1.036	1.003
bereinigte Einnahmen	6.962	7.156	6.984	6.902	7.131	7.079	7.178	7.379
Zuwachs in vH	7,8	2,8	-2,4	-1,2	3,3	-0,7	1,4	2,8
Steuereinnahmen	5.074	5.067	5.015	4.830	5.009	5.052	5.254	5.517
Zuwachs in vH	8,8	-0,1	-1,0	-3,7	3,7	0,9	4,0	5,0
übrige Einnahmen	1.888	2.089	1.969	2.072	2.122	2.027	1.924	1.862
Zuwachs in vH	5,2	10,6	-5,7	5,3	2,4	-4,5	-5,1	-3,2
Fin.defizit(+)/überschuß	902	1.007	1.237	1.396	1.300	1.163	1.163	1.129
Schulden am Kreditmarkt	15.879	16.983	16.382	16.002	15.709	15.140	14.703	15.831
Zins-Steuer-Quote	22,6	23,9	25,2	24,4	22,7	21,1	19,7	18,2
Defizitquote	11,5	12,3	15,0	16,8	15,4	14,1	13,9	13,3
Deckungsquote	88,5	87,7	85,0	83,2	84,6	85,9	86,1	86,7
Zinsausgabenquote	14,6	14,8	15,4	14,2	13,5	13,0	12,4	11,8
Zinseinnahmenquote	16,5	16,9	18,1	17,1	15,9	15,1	14,4	13,6
Kreditfinanzierungsquote	14,2	16,5	19,2	21,4	19,1	18,5	0,0	0,0
relativer Haushaltsnettobeitrag	-4,1	-2,4	-1,1	1,6	0,8	0,9	0,0	0,0
Investitionsquote	12,2	11,8	10,2	10,0	10,9	10,6	0,0	0,0

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 45: Einnahmen des Saarlandes und Bremen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Teilentschuldung) von 1994-1998

	Saarland [2]						Bremen [2]					
Steuereinnahmen [1]	1994	1995	1996	1997	1998 [3]	Gesamt	1994	1995	1996	1997	1998 [3]	Gesamt
Finanzplan 1993-1997	4248	4395	4673	4957	5208		4580	4692	4996	5284	5616	
Ist-Einnahmen	4082	3965	4116	4131	4238		4495	4425	4328	4275	4386	
Mindereinnahmen gegenüber den Erwartungen	-166	-430	-557	-826	-970	-2949	-85	-267	-668	-1009	-1230	-3259
Nettoschuldentilgung												
Finanzplan 1993-1999	430	479	590	726	843	3068	305	251	216	315	469	1556
Realisierte Schuldentilgung	426	289	393	456	442	2006	287	74	56	129	282	828
Differenz	-4	-190	-197	-270	-401	-1062	-18	-177	-160	-186	-187	-728

Anmerkungen:

1) Steuereinnahmen, LFA und BEZ, ohne Sanierungshilfen

2) Während die Zahlen für das Saarland auf den Daten für den Finanzplan von 1993-1997 basierten, unterstellte Bremen die Berechnungen vor den Sanierungsverhandlungen.

3) Schätzwerte für 1998

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen des Saarlandes, Sanierungsbericht 1997; Finanzplan 1994-1998 der Freien und Hansestadt Bremen; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vierteljahr und das Jahr 1994-1997, Fachserie 14, Reihe 2; eigene Berechnungen

Anhang 46: Entwicklung weiterer Finanzkennziffern in Bremen und im Saarland im Vergleich zum Länderdurchschnitt von 1992-1997

KENNZIFFERN	BREMEN						SAARLAND						ALTE LÄNDER					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investitionsquote	12,8	11,9	10,7	10,6	11,2	13,0	12,2	11,8	10,2	10,0	10,9	10,6	14,7	14,0	13,4	13,0	12,9	12,0
Personalausgabenquote	38,4	37,4	34,1	33,9	33,3	33,0	38,4	37,4	38,2	39,2	38,4	38,7	40,2	40,5	40,8	40,8	40,0	40,4
Schulden je Einwohner	24.039	25.130	24.798	24.798	24.547	25.063	14.736	15.672	15.138	14.788	14.503	13.983	7196	7540	7767	8086	8444	8794
BIP-Wachstum	-0,2	-3,4	1,6	1,5	0,7	2,7	-0,1	-3,9	3,5	2,0	0,1	2,1	2	-2	2,3	1,7	0,9	2,5

Anmerkungen:

1) Die alten Länder umfassen alle alten Bundesländer ohne Berlin und ohne Sanierungsländer Bremen und Saarland.

2) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1991

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vierteljahr und das Jahr 1992-1997; Fachserie 14, Reihe 2; Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Ergebnisse der Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts nach Bundesländern 1988-1995; Stand: Herbst 1996; ders., Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern 1996, Stand: 8. April 1997; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Stand: 1996

Anhang 47: Haushaltskennziffern der neuen Länder und Berlin von 1991-1997

	BERLIN							BRANDENBURG						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Zins-Steuer-Quote	11,0	10,6	11,6	11,6	9,8	12,6	14,3	1,7	4,1	10,6	12,5	7,7	9,5	10,3
Defizitquote	8,9	9,6	16,3	19,3	24,8	25,3	9,8	18,7	22,7	21,5	21,0	13,1	11,6	8,3
Deckungsquote	91,1	90,4	83,7	80,7	75,2	74,7	90,2	81,3	77,3	78,5	79,0	86,9	88,4	91,7
Zinsausgabenquote	2,9	3,4	4,1	4,6	5,3	6,7	8,0	0,3	0,9	2,5	3,6	4,5	5,1	5,8
Zinseinnahmenquote	3,2	3,8	4,9	5,7	7,0	9,0	8,9	0,4	1,2	3,2	4,5	5,2	5,8	6,4
Kreditfinanzierungsquote	10,1	10,6	15,5	17,9	15,6	14,3	13,0	18,6	21,7	24,5	23,3	15,6	12,8	8,9
relativer Haushalts-nettobeitrag	7,2	7,2	11,5	13,3	10,3	7,6	0,0	18,3	16,3	17,5	15,5	8,2	5,3	-0,8
Investitionsquote	19,4	17,2	15,1	13,6	14,7	15,3	13,1	32,8	35,5	33,3	28,8	28,8	25,6	23,5

	THÜRINGEN							SACHSEN						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Zins-Steuer-Quote	2,0	4,1	8,6	10,4	6,9	8,8	9,9	1,6	2,2	6,9	8,8	5,3	6,7	7,3
Defizitquote	9,4	15,0	17,9	20,0	11,9	12,5	11,2	15,3	14,6	12,4	12,4	8,2	7,8	5,3
Deckungsquote	90,6	85,0	82,1	80,0	88,1	87,5	88,8	84,7	85,4	87,6	87,6	91,8	92,2	94,7
Zinsausgabenquote	0,4	1,0	2,0	2,9	4,0	4,9	5,6	0,3	0,5	1,9	2,7	3,1	3,8	4,4
Zinseinnahmenquote	0,5	1,2	2,5	3,6	4,5	5,5	6,3	0,4	0,6	2,1	3,1	3,4	4,1	4,7
Kreditfinanzierungsquote	8,9	14,7	17,8	22,6	9,3	12,5	10,4	12,7	13,9	11,9	8,9	8,0	6,3	4,6
relativer Haushalts-nettobeitrag	8,5	10,3	11,6	14,5	3,4	5,5	0,0	12,4	10,0	7,0	3,7	2,8	1,0	3,1
Investitionsquote	34,5	35,9	33,2	31,2	27,6	28,2	26,0	38,7	35,1	32,2	28,3	30,8	32,8	31,7

	MECKLENBURG-VORPOMMERN							SACHSEN-ANHALT						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Zins-Steuer-Quote	1,4	3,5	6,7	8,4	6,1	7,8	9,2	1,6	3,3	10,1	12,2	8,3	9,0	10,3
Defizitquote	9,9	13,4	16,1	18,4	13,8	13,4	9,8	14,8	20,2	19,7	18,9	14,8	11,5	13,6
Deckungsquote	90,1	86,6	83,9	81,6	86,2	86,6	90,2	85,2	79,8	80,3	81,1	85,2	88,5	86,4
Zinsausgabenquote	0,3	0,8	1,6	2,3	3,3	4,0	5,0	0,4	0,7	2,5	3,5	4,6	5,1	5,6
Zinseinnahmenquote	0,3	0,9	1,9	2,8	3,9	4,6	8,9	0,4	0,9	3,1	4,3	5,4	5,8	6,5
Kreditfinanzierungsquote	9,4	8,2	16,8	20,3	15,3	13,7	10,4	11,0	20,3	19,1	20,0	17,4	11,8	14,7
relativer Haushalts-nettobeitrag	9,1	5,2	11,5	13,7	9,1	7,3	6,6	10,6	14,7	12,1	12,1	9,5	4,6	5,0
Investitionsquote	26,3	31,6	32,2	30,5	28,1	28,0	26,9	27,9	27,1	30,3	27,7	27,2	23,0	27,9

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 48: Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (1. Alternative)

SANIERUNGSLEISTUNG SAARLAND	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
bereinigte Ausgaben	8431	8242	8341	8508	8678	8851	9028	9209	9393	9581	9773	9968	10168	10371	10578
Zuwachs in vH		0,2	1,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Zinsausgaben	1136	1068	1111	1105	1038	1068	1093	1112	1128	1185	1236	1281	1318	1346	1366
übrige Ausgaben	7295	7174	7230	7403	7640	7783	7936	8097	8266	8396	8536	8687	8850	9025	9213
Zuwachs in vH		-1,2	0,6	1,7	2,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,9
Sanierungshilfen	1600	1600	1600	656	656	656	656	656	0	0	0	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	7131	7079	7178	7379	7608	7859	8103	8346	8604	8880	9164	9466	9779	10101	10435
Zuwachs in vH		0,2	1,4	2,8	3,1	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3
Steuereinnahmen	5005	5052	5244	5475	5710	5961	6206	6454	6712	6981	7260	7550	7852	8166	8493
Zuwachs in vH		1,0	3,8	4,4	4,3	4,4	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
übrige Einnahmen	2126	2027	1934	1904	1898	1898	1897	1892	1892	1899	1904	1916	1926	1935	1942
Zuwachs in vH		-4,7	-4,6	-1,5	-0,3	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1300	1163	1163	1129	1070	993	926	863	789	701	609	502	389	270	144
Schulden am Kreditmarkt	15709	15140	14703	15176	15590	15927	16197	16405	17194	17895	18504	19006	19395	19664	19808
Zins-Steuer-Quote	22,7	21,1	21,2	20,2	18,2	17,9	17,6	17,2	16,8	17,0	17,0	17,0	16,8	16,5	16,1
Defizitquote	15,4	14,1	13,9	13,3	12,3	11,2	10,3	9,4	8,4	7,3	6,2	5,0	3,8	2,6	1,4
Deckungsquote	84,6	85,9	86,1	86,7	87,7	88,8	89,7	90,6	91,6	92,7	93,8	95,0	96,2	97,4	98,6
Zinsausgabenquote	13,5	13,0	13,3	13,0	12,0	12,1	12,1	12,1	12,0	12,4	12,7	12,8	13,0	13,0	12,9
Zinseinnahmenquote	15,9	15,1	15,5	15,0	13,6	13,6	13,5	13,3	13,1	13,3	13,5	13,5	13,5	13,3	13,1

SANIERUNGSLEISTUNG BREMEN	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
bereinigte Ausgaben	7836	7871	7981	8141	8304	8470	8639	8812	8988	9168	9351	9538	9729	9924	10122
Zuwachs in vH		0,4	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Zinsausgaben	1198	1128	1121	1109	1091	1070	1045	1016	985	1086	1182	1273	1359	1440	1514
übrige Ausgaben	6638	6743	6861	7032	7213	7400	7594	7796	8003	8082	8169	8265	8370	8484	8608
Zuwachs in vH		1,1	1,2	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2
Sanierungshilfen	1800	1800	1800	1.848	1.848	1.848	1.848	1.848	0	0	0	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	6079	6166	6363	6548	6725	6920	7141	7370	7605	7849	8100	8359	8627	8903	9188
Zuwachs in vH		1,4	3,2	2,9	2,7	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Steuereinnahmen	4306	4275	4446	4690	4934	5210	5419	5635	5861	6095	6339	6593	6856	7131	7416
Zuwachs in vH		-0,7	4,0	5,5	5,2	5,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
übrige Einnahmen	1773	1891	1918	1858	1791	1709	1722	1734	1745	1754	1761	1767	1770	1772	1772
Zuwachs in vH		6,7	1,4	-3,1	-3,6	-4,5	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1757	1705	1618	1593	1579	1550	1498	1442	1383	1319	1251	1179	1102	1021	934
Schulden am Kreditmarkt	16661	16947	16765	16510	16242	15944	15595	15189	16572	17891	19142	20321	21424	22445	23379
Zins-Steuer-Quote	27,8	26,4	25,2	23,6	22,1	20,5	19,3	18,0	16,8	17,8	18,6	19,3	19,8	20,2	20,4
Defizitquote	22,4	21,7	20,3	19,6	19,0	18,3	17,3	16,4	15,4	14,4	13,4	12,4	11,3	10,3	9,2
Deckungsquote	77,6	78,3	79,7	80,4	81,0	81,7	82,7	83,6	84,6	85,6	86,6	87,6	88,7	89,7	90,8
Zinsausgabenquote	15,3	14,3	14,0	13,6	13,1	12,6	12,1	11,5	11,0	11,8	12,6	13,3	14,0	14,5	15,0
Zinseinnahmenquote	19,7	18,3	17,6	16,9	16,2	15,5	14,6	13,8	12,9	13,8	14,6	15,2	15,8	16,2	16,5

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 49: Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (2. Alternative)

SANIERUNGSLEISTUNG SAARLAND	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
bereinigte Ausgaben	8431	8242	8341	8466	8593	8722	8853	8986	9120	9257	9396	9537	9680	9825	9973
Zuwachs in vH		0,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Zinsausgaben	1136	1068	1111	1105	1010	1038	1072	1105	1129	1167	1195	1212	1217	1209	1189
übrige Ausgaben	7295	7174	7230	7361	7583	7684	7781	7881	7991	8090	8201	8325	8463	8616	8783
Zuwachs in vH		-1,2	0,6	1,3	2,2	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,7
Sanierungshilfen	1600	1600	1600	1.000	600	400	300	300	0	0	0	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	7131	7079	7178	7379	7608	7859	8103	8346	8604	8880	9164	9466	9779	10101	10435
Zuwachs in vH		0,2	1,4	2,8	3,1	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3
Steuereinnahmen	5005	5052	5244	5475	5710	5961	6206	6454	6712	6981	7260	7550	7852	8166	8493
Zuwachs in vH		1,0	3,8	4,4	4,3	4,4	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
übrige Einnahmen	2126	2027	1934	1904	1898	1898	1897	1892	1892	1899	1904	1916	1926	1935	1942
Zuwachs in vH		-4,7	-4,6	-1,5	-0,3	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1300	1163	1163	1087	985	863	750	640	516	377	232	71	-99	-276	-462
Schulden am Kreditmarkt	15709	15140	14703	14790	15175	15638	16088	16428	16944	17321	17554	17624	17526	17250	16787
Zins-Steuer-Quote	22,7	21,1	21,2	20,2	17,7	17,4	17,3	17,1	16,8	16,7	16,5	16,0	15,5	14,8	14,0
Defizitquote	15,4	14,1	13,9	12,8	11,5	9,9	8,5	7,1	5,7	4,1	2,5	0,7	-1,0	-2,8	-4,6
Deckungsquote	84,6	85,9	86,1	87,2	88,5	90,1	91,5	92,9	94,3	95,9	97,5	99,3	101,0	102,8	104,6
Zinsausgabenquote	13,5	13,0	13,3	13,1	11,8	11,9	12,1	12,3	12,4	12,6	12,7	12,7	12,6	12,3	11,9
Zinseinnahmenquote	15,9	15,1	15,5	15,0	13,3	13,2	13,2	13,2	13,1	13,1	13,0	12,8	12,4	12,0	11,4

SANIERUNGSLEISTUNG BREMEN	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
bereinigte Ausgaben	7836	7871	7981	8101	8222	8346	8471	8598	8727	8858	8991	9126	9263	9401	9542
Zuwachs in vH		0,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Zinsausgaben	1198	1128	1121	1109	1077	1055	1035	1015	995	1077	1151	1216	1272	1318	1355
übrige Ausgaben	6638	6743	6861	6992	7145	7291	7436	7583	7732	7781	7840	7910	7991	8083	8188
Zuwachs in vH		1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Sanierungshilfen	1800	1800	1800	2.000	1.800	1.700	1.600	1.500	0	0	0	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	6079	6166	6363	6548	6725	6920	7141	7370	7605	7849	8100	8359	8627	8903	9188
Zuwachs in vH		1,4	3,2	2,9	2,7	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Steuereinnahmen	4306	4275	4446	4690	4934	5210	5419	5635	5861	6095	6339	6593	6856	7131	7416
Zuwachs in vH		-0,7	4,0	5,5	5,2	5,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
übrige Einnahmen	1773	1891	1918	1858	1791	1709	1722	1734	1745	1754	1761	1767	1770	1772	1772
Zuwachs in vH		6,7	1,4	-3,1	-3,6	-4,5	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1757	1705	1618	1553	1498	1426	1330	1228	1122	1009	891	766	636	499	355
Schulden am Kreditmarkt	16661	16947	16765	16318	16016	15742	15472	15200	16322	17331	18222	18988	19624	20123	20477
Zins-Steuer-Quote	27,8	26,4	25,2	23,6	21,8	20,2	19,1	18,0	17,0	17,7	18,2	18,4	18,6	18,5	18,3
Defizitquote	22,4	21,7	20,3	19,2	18,2	17,1	15,7	14,3	12,9	11,4	9,9	8,4	6,9	5,3	3,7
Deckungsquote	77,6	78,3	79,7	80,8	81,8	82,9	84,3	85,7	87,1	88,6	90,1	91,6	93,1	94,7	96,3
Zinsausgabenquote	15,3	14,3	14,0	13,7	13,1	12,6	12,2	11,8	11,4	12,2	12,8	13,3	13,7	14,0	14,2
Zinseinnahmenquote	19,7	18,3	17,6	16,9	16,0	15,2	14,5	13,8	13,1	13,7	14,2	14,5	14,7	14,8	14,7

Quelle: eigene Berechnungen

Anhang 50: Sanierungspfad für Bremen und das Saarland ab 1999 (3. Alternative)

SANIERUNGSLEISTUNG SAARLAND	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
bereinigte Ausgaben	8431	8242	8341	8424	8509	8594	8680	8766	8854	8943	9032	9122	9214	9306	9399
Zuwachs in vH		0,2	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Zinsausgaben	1136	1068	1111	1105	1021	1043	1068	1095	1119	1137	1141	1132	1107	1065	1007
übrige Ausgaben	7295	7174	7230	7319	7487	7550	7612	7671	7735	7806	7891	7990	8107	8240	8391
Zuwachs in vH		-1,2	0,6	0,9	1,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,2	1,3	1,5
Sanierungshilfen	1600	1600	1600	800	600	400	200	100	0	0	0	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	7131	7079	7178	7379	7608	7859	8103	8346	8604	8880	9164	9466	9779	10101	10435
Zuwachs in vH		0,2	1,4	2,8	3,1	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3
Steuereinnahmen	5005	5052	5244	5475	5710	5961	6206	6454	6712	6981	7260	7550	7852	8166	8493
Zuwachs in vH		1,0	3,8	4,4	4,3	4,4	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
übrige Einnahmen	2126	2027	1934	1904	1898	1898	1897	1892	1892	1899	1904	1916	1926	1935	1942
Zuwachs in vH		-4,7	-4,6	-1,5	-0,3	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1300	1163	1163	1045	901	735	577	421	250	63	-132	-344	-565	-796	-1036
Schulden am Kreditmarkt	15709	15140	14703	14948	15249	15583	15961	16281	16531	16594	16462	16118	15553	14758	13722
Zins-Steuer-Quote	22,7	21,1	21,2	20,2	17,9	17,5	17,2	17,0	16,7	16,3	15,7	15,0	14,1	13,0	11,9
Defizitquote	15,4	14,1	13,9	12,4	10,6	8,5	6,6	4,8	2,8	0,7	-1,5	-3,8	-6,1	-8,5	-11,0
Deckungsquote	84,6	85,9	86,1	87,6	89,4	91,5	93,4	95,2	97,2	99,3	101,5	103,8	106,1	108,5	111,0
Zinsausgabenquote	13,5	13,0	13,3	13,1	12,0	12,1	12,3	12,5	12,6	12,7	12,6	12,4	12,0	11,4	10,7
Zinseinnahmenquote	15,9	15,1	15,5	15,0	13,4	13,3	13,2	13,1	13,0	12,8	12,5	12,0	11,3	10,5	9,7

SANIERUNGSLEISTUNG BREMEN	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
bereinigte Ausgaben	7836	7871	7981	8061	8142	8223	8305	8388	8472	8557	8642	8729	8816	8904	8993
Zuwachs in vH		0,4	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Zinsausgaben	1198	1128	1121	1109	1089	1068	1046	1022	994	1057	1109	1149	1176	1189	1190
übrige Ausgaben	6638	6743	6861	6952	7053	7155	7259	7366	7478	7500	7533	7580	7641	7715	7804
Zuwachs in vH		1,1	1,2	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,9
Sanierungshilfen	1800	1800	1800	1.800	1.700	1.600	1.500	1.400	0	0	0	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	6079	6166	6363	6548	6725	6920	7141	7370	7605	7849	8100	8359	8627	8903	9188
Zuwachs in vH		1,4	3,2	2,9	2,7	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Steuereinnahmen	4306	4275	4446	4690	4934	5210	5419	5635	5861	6095	6339	6593	6856	7131	7416
Zuwachs in vH		-0,7	4,0	5,5	5,2	5,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
übrige Einnahmen	1773	1891	1918	1858	1791	1709	1722	1734	1745	1754	1761	1767	1770	1772	1772
Zuwachs in vH		6,7	1,4	-3,1	-3,6	-4,5	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Fin.defizit(+)/ überschuß(-)	1757	1705	1618	1513	1417	1303	1164	1019	867	708	543	370	190	2	-194
Schulden am Kreditmarkt	16661	16947	16765	16478	16195	15898	15563	15181	16048	16756	17299	17668	17858	17860	17665
Zins-Steuer-Quote	27,8	26,4	25,2	23,6	22,1	20,5	19,3	18,1	17,0	17,3	17,5	17,4	17,1	16,7	16,0
Defizitquote	22,4	21,7	20,3	18,8	17,4	15,9	14,0	12,1	10,2	8,3	6,3	4,2	2,2	0,0	-2,2
Deckungsquote	77,6	78,3	79,7	81,2	82,6	84,1	86,0	87,9	89,8	91,7	93,7	95,8	97,8	100,0	102,2
Zinsausgabenquote	15,3	14,3	14,0	13,8	13,4	13,0	12,6	12,2	11,7	12,4	12,8	13,2	13,3	13,4	13,2
Zinseinnahmenquote	19,7	18,3	17,6	16,9	16,2	15,4	14,7	13,9	13,1	13,5	13,7	13,7	13,6	13,4	12,9

Quelle: eigene Berechnungen

Literaturverzeichnis

Antrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG - 2 BvF 3/98

Antrag des Landes Hessen auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, Einbringung durch den Prozeßbevollmächtigten des Landes Hessen Prof. Dr. Heun am 5. Januar 1999

Antrag der Regierung des Landes Bayern auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG - 2 BvF 2/98

Arndt H.W., Zwischenbericht zu dem Gutachten *„Finanzausgleich und Verfassungsrecht"*, vorgelegt durch das Staatsministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung Nr. 88/97, Anhang, 7. Juli 1997

Arndt H. W., Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Gutachten für Baden-Württemberg und Bayern, abgeschlossen am 18. September 1997

Arndt H. W., Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf - vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus , in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 2, 1998, S. 71ff.

Arnold V., Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder und Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1993(4), 78

Albers W., Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 30, II, Berlin, 1964, 835

Albert H., Die Föderalismusdiskussion im Zuge der deutschen Einigung, in: Föderalismus - Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, hrsg. von K. Bohr, München, 1992, S 1-30

Andel N., Finanzwissenschaft, Tübingen, 1994

Asmussen C., Eggeling U., Empfehlungen des Bundesrates zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa, in: Verwaltungs-Archiv, 84. Band, 1993, 230

Asworth J., Spurious in Mexico: A Comment on Wagner's Law, Public Finance, 49 (2), 1994, S. 282-286

Badura P., Deutschlands aktuelle Verfassungslage. Bericht über die Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer in Berlin am 27. April 1990, in: AöR, Jg. 115, S. 314-328

Bannas G., Allerlei Zirkel - Die SPD und die schleichende Entparlamentarisierung der Politik, in: FAZ, 20. April 1996

Barbarino O., Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, 1974

Barbier H.-D., Eine Region trägt Trauer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.2.1996

Barro R. J., Sala-i-Martin X., Economic Growth, 1995, New York

Bartlsperger R., Länder in der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von J. Isensee und P. Kirchhof, Band IV, Heidelberg, 1990, S. 457-478

Bartsch P., Probst H., Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 10, 1988, S. 533-540

Benz A., Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1991, S. 46-75

Benz A., Verfassungsreform als politische Prozeß, in: DÖV, 1993, S. 881-889

Bernholz P., Breyer F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2, Ökonomische Theorie der Politik, 3. völlig überarbeitete Auflage, Tübingen, 1994

Bertelsmann-Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig Erhard Stiftung: Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, Reform der Finanzverfassung, erschienen am 10. Juli 1998

Biehl D., Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs nach ausgewählten Bundesstaaten, Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark, Band IV, 3. Auflage, Tübingen 1983, S. 69-122

Birk D., Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Reihe Alternativkommentare, hrsg. von R. Wassermann, 2. Auflage, Neuwied, 1989

Blankart Ch. B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage, München, 1994

Blankart Ch. B., Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1896-1996 - Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 52, 1995, Heft 4, S. 437-459

Blankart Ch. B., Die Schwäche der Finanzverfassung, in: Handelsblatt, 21.3.1996

Böttcher H.-E., Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs - eine Replik, in: Wirtschaftsdienst, 4, 1989, S. 204-206 Bernholz P., Breyer F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2, Ökonomische Theorie der Politik, 3. völlig überarbeitete Auflage, Tübingen, 1994

Boldt H., Föderalismus im Widerstreit der Interessen. Die Bundesrepublik vor und nach der Finanzreform 1969, in: J. Huhn, P.Chr. Witt, Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden, 1992, S. 145-164

Borell R., Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, in: Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 50, Wiesbaden, 1981

Boss A., Für eine kommunale Einkommensteuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.1994

Bothe M., Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Rechtsvergleichender Generalbericht, in: Ch. Starck (Hrsg.): Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden, 1988, S. 175-224

Brecht A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin, 1932

Breuel B., Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gefährden, in: Wirtschaftsdienst Nr. 7, 1987, S. 330-333

Breuel B., Der Vorschlag Niedersachsens, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, 1988, S. 231-234

Brümmerhoff D., Finanzwissenschaft, 6. Auflage, München u.a.O., 1992

Buchanan J. M., Federalism and fiscal equity, in: The American Economic Review, Vol. 40, 1950, S. 583-590

Buchanan J. M., Goetz Ch.J., Efficiency limits of fiscal mobility: An Assessment of the Tiebout model, in: Journal of Public Economics, 1, 1972, S. 25-43

Bueble B., Der neue Länderfinanzausgleich aus baden-württembergischer Sicht, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Heft 12, 14. Jg., 1.12.1993, 453

Buhl H.-U., Pfingsten A., Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N.F., Bd.44, 1986, S. 98-109

Buhl H.-U., Ein finanzwissenschaftlich-methodischer Diskussionsbeitrag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 44, 1986, S. 476-483

Burchard M., Die Praxis des aktuellen Länderfinanzausgleichs und das Problem der Integration der neuen Bundesländer, in: WSI-Mitteilungen, 9/1992, S. 577-590

Busch E., Stimmenverteilung im Bundesrat, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1990, 307

Busch B., Klös H.-P., Ein Markt für die Infrastruktur - Nicht alles, was ein öffentliches Gut genannt wird, muß zwingend vom Staat bereitgestellt werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Mai 1996

Bundesgesetzblatt, Teil I, Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18. Dezember 1987, S. 2764-2766

Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil I, Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKP, S. 944-991

Bundeskanzleramt (Hrsg.), Der Aufbau in den neuen Bundesländern, Leistungsbilanz der Bundesregierung, Bonn, März 1996

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Ergebnisse der 107. Sitzung des Arbeitskreises *„Steuerschätzung"* vom 13.-15. Mai 1997, in: Finanznachrichten 14/97, Bonn

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten, verschiedene Ausgaben

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzberichte, verschiedene Jahrgänge

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Neue Symmetrie zwischen einem leistungsfähigen Staat und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, März 1996

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zum Ergebnis der Bund-/Ländervereinbarung über die Steuerverteilung ab 1995, 2. April 1993

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2002, Daten für den Finanzplanungsrat im Juni 1998

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), FöderalismusGerechte Finanzpolitik - mehr Selbständigkeit und klare Verantwortung, Symmetrische Finanzpolitik 2010 - Reformen: National entscheiden und international mitgestalten, August 1998

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe *„Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und Saarland"*, 11. Februar 1998

Bundesverfassungsgericht (zitiert als BVerfGE 55), Bundesverfassungsgerichtsentscheidung Nr. 10, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen, 1958

Bundesverfassungsgericht (zitiert als BVerfGE 86), 72/330, Urteil vom 24. Juni 1986

Bundesverfassungsgericht (zitiert als BVerfGE 72), Bundesverfassungsgerichtsentscheidung Nr. 21, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1987, S. 330-347

Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Mai 1992

Carl D., Bund-Länderfinanzausgleich im Verfassungsstaat, 1995, Baden-Baden

Czada R., Schleichweg in die „Dritte Republik". Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: PVS, 1994, 35. Jahrgang, S. 245-270

Dannemann G., Bremen im System der Finanzverteilung, in: V. Kröning (Hrsg.), Handbuch der bremischen Verfassung, Bremen, 1991, S. 609-629

Deuerlein E., Föderalismus: Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, 1972, Bonn

Donner H., Aktuelle Probleme des Finanzausgleichs im sozialen Bundesstaat, in: ZRP, 1985, 267

Düwell K., Die Entwicklung des westdeutschen Föderalismus bis zur Mitte der 60er Jahre, in: J. Huhn, P. Ch. Witt (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden, 1992, S. 127-144

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gesetzesantrag des Landes Brandenburg, Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost), BR-Drs. 161/93, 4.3.1993, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gesetzesantrag der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, BR-Drs. 163/93, 5.3.1993, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Antrag des Landes Baden-Württemberg zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, BR-Drs. 163/2/93, 23.3.1993, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte zur Sitzung des Bundesrates, 1990, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte zur Sitzung des Bundesrates 1991, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Stenographische Berichte zur Sitzung des Bundesrates, 1992, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1990, BR-Drs. 31/92 vom 16.1.1992

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1991, BR-Drs. 947/93 vom 122. Dezember 1993, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1992, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1993, BR-Drs. 159/96 vom 28. Februar 1996, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1994, BR-Drs. 433/96 vom 10. Juni 1996, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1995, BR-Drs. 920/94 vom 10. Oktober 1994, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Ent-

wurf eines Gesetzes zur Umsetzung des FKP (BR-Drs. 121/93 - Beschluß (2)), 16.4.1993, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Handbuch des Bundesrates 1995/96, Baden-Baden, 1995, Bonn

Deutscher Bundesrat (Hrsg.), Kommissions-Drucksache, Protokolle der Kommissionssitzung der Verfassungsreformkommission des Bundesrates, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Enlastung der öffentlichen Haushalte, Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, BT-Drs. 12/4748, 20.4.1993, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, BT-Drs. 12/4750, 20.4.1993, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Fonds Deutsche Einheit, BT-Drs. 12/4751, 20.4.1993, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost), BT-Drs. 12/4752, 20.4.1993, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zum Entwurf des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), Drucksachen 12/4401, 12/4748, 12/4801), BT-Drs. 12/5038; Änderungsantrag BT-Drs. 12/5051, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte,

(Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), BR-Drs. 350/93 und BR-Drs. 350/93(2), Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gestzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG), 4.3.1993, BT-Drs. 12/4401, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Dezember 1992 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drs. 12/4020, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds Deutsche Einheit, Bundestags-Drucksache. 12/1227, 30.9.1991, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), verschiedene Bundestags-Drucksachen, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bundestags-Drucksache 2/480 vom 29. April 1954, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bundestags-Drucksache 11/789 vom 15.9.1987, Bonn

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Verhandlungen des deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Bonnn

DIW-Wochenbericht, Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, in:, Nr. 7, 1998, S. 133ff.

Eckertz R., Der gesamtdeutsche Finanzausgleich im System des geltenden Verfassungsrechts, in: Die öffentliche Verwaltung, 46, 1993, S. 281-291

Eckey H.-F., Klemmer P., Die Einwohnergewichtung des Stadtstaates Hamburg im Länderfinanzausgleich, Schauenburg und Sprockhövel, 1988

Edling H., Wahl J., Entwicklung der Bund-Länder-Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer theoretischen Erklärung, in: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, hrsg. von W. Fischer, 1989, S. 287-302

Ehrlicher W., Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von W. Albers u.a., Bd. 2, Göttingen u.a.O., 1980, S. 662-689

Ehrlicher W., Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover, 1967

Ehrlicher W., Deutsche Finanzpolitik seit 1945, in: Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 81, 1, 1994, S. 1-32

Engels W., Den Staat erneuern - den Markt retten, in: Staatsreform statt Wirtschaftslenkung, Bundesverband Junger Unternehmer (Hrsg.), Bonn, 1981

Elazar D. J., Exploring Federalism, Tuscaloosa, 1987

Esser C., Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Institut für Finanzen und Steuern, Nr. 311, Bonn, 1992

Esser C., Der neue Länderfinanzausgleich, Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: Wirtschaftsdienst, 1994/7, S. 358-364

Erthle Th., Die Bildung öffentlicher „*Nebenhaushalte*" zur Finanzierung des deutschen Einigungsprozesses - Darstellung und kritische Würdigung, Diplomarbeit, vorgelegt am 16.12.1992 bei Prof. H.-H. Francke, Freiburg

Färber G., Haushaltsnotlagen in föderativen Systemen, in: Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, hrsg. von W.W. Pommerehne, Schriften des Europa-Institutes der Universität des Saarlandes, 1996, S. 123-133

Färber G., Reform des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, 1993, S. 305-313

Färber G., Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Einheit, in: Hartwich, Wewer, Regieren in der Bundesrepublik IV, Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses, 1992, 211

Färber G., Länderfinanzausgleich und Gemeindefinanzen - Anmerkungen zu einigen häufig übersehenen Tatsachen, in: Föderalismus: Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, hrsg. von K. Bohr, 1992, München, S. 85-122

Färber G., Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag der saarländischen Landesregierung, Januar 1999 (Vorabexemplar), erscheint im März 1999

Fiedler J., Die Regelungen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen im Einigungsvertrag, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1990, 1263

Fiedler W., Die Rückgliederung des Saarlandes an Deutschland - Erfahrungen für das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR?, Juristische Zeitschrift, 1990, S. 668-675

Fischer H., Finanzzuweisungen - Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 379, Berlin, 1988

Fischer H., Zur *„Reform“* des Länderfinanzausgleichs, in: WiST, Heft 3, 18/1989, S. 112-118

Fischer H., Der Fliegenpapier-Effekt, in: WiST, Heft 6, 1990, S. 293-295

Fischer H., Hat der Länderfinanzausgleich im vereinten Deutschland Zukunft?, in: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, hrsg. von E. Wegner, 1992, Marburg, S. 17-44

Fischer-Menshausen H., Kommentar zu Artikel 104a-109, in: I. von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd.3, 2. Auflage, 1983, München

Fischer-Menshausen H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Probleme des Finanzausgleichs I, hrsg. von W. Dreißig, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/1, Berlin, 1978, S. 135-165

Fischer-Menshausen H., Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von W. Albers u.a., Bd. 2, Göttingen u.a.O., 1980, S. 636-662

Fisher R.C., Income and Grant Effects on local Expenditure: The Flypaper Effect and other difficulties, in: Journal of Urban Economics, Vol. 12, 1982, S. 324-345

Föttinger W., Spahn P. B., Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, 1993, S. 237-246

Francke H.-H., Zukunftsprobleme der Finanzpolitik, in: Diskussionsbeiträge der Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft, Freiburg, 1991

Franke S. F., Der Finanzausgleich: Problembereich im Spannungsfeld ökonomischer Rationalität und politischer Kompromißbildung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1989, 34, S. 65-88

Franke S. F., Zur Neuordnung der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, in: Verwaltungsarchiv, 82, 1991, 526

Friauf K.-H., Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: Juristische Arbeitsblätter, 1984, S. 618-629

Friedrich-Ebert-Stiftung, Finanzierung der deutschen Einheit - Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treu-

handanstalt, in: Wirtschaftspolitische Diskurse, Friedrich-Ebert- Stiftung, Nr. 26/1992

Fromme F. K., Der Bund wird zum Kostgänger, in: FAZ, 8. Juni 1996

Fuest W., Lichtblau K., Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Köln, 1991

Gandenberger O., Staatsverschuldung und Fairneß zwischen den Generationen, Vortrag gehalten anläßlich der Jahrestagung der Görres-Gesellschaft in Dresden am 26. September 1995

Gawel E., Störmann W., Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die Neuordnung der Finanzverfassung, in: List-Forum, 18(1992), S. 325-338

Gebauer K. E., Interessenregelung im föderalistischen System, in: Festschrift für Ernst Benda, 1995

Geske O.-E., Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder - Schlichtung durch das Bundesverfassungsgericht, in: Die öffentliche Verwaltung, 38. Jg., 1985, S. 421-431

Geske O.-E., Der bundesstaatliche Finanzausgleich auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst, 65. Jg., 1985, S. 446-451

Geske O.-E., Länderfinanzausgleich - Konturen eines neuen Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1986, 403

Geske O.-E., Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, in: Wirtschaftsdienst 1991/I, S. 33-39

Geske O.-E., Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema, in: Wirtschaftsdienst, 1992/5, S. 250-259

Geske O.-E., Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 1993/2, S. 71-78

Geske O.-E., Nivellierungswirkung des horizontalen Finanzaugleichs auf die Länderhaushalte, Redemanuskript, 8.2.1993

Geske O.-E., Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden, S.12 (Manuskript) erschienen in: Kommunen vor neuen Herausforderungen, Festschrift für W. Noll zum 65. Geburtstag, Studien zu Finanzen, Geld und Kapital, Bd. 5, hrsg. von E. Lange, W. Brentsen, U. Ebert, 1996, Berlin

Gottfried P., Wiegard W., Finanzausgleich nach der Vereinigung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1991, S. 453-461

Gottfried P., Wiegard W., Finanzausgleich zum Selberrechnen, in: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, hrsg. von E. Wegner, Marburg, 1992, S. 133-168

Grabbe H. J., Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945-1966, Düsseldorf 1983, S. 139ff.

Gramlich E. M., Interovernmental grants: A Review of the Empirical Literature, in: W.E. Oates, The Political Economy of Fiscal Federalism, 1977, Lexington, S. 219-239

Grawert R., Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, 1989, Berlin

Grimm D., Gegenwartsprobleme der Verfassungspolitik und der Beitrag der Politikwissenschaft, in: U. Bombach (Hrsg.): Politische Wissenschaft und politische Praxis, 1978, Opladen, S. 272-295

Grossekettler H., Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1993 (4), S. 91-109

Grossekettler H., Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39, 1994, S. 83-116

Grossekettler H., Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, hrsg. von D. Bender, Bd. 1, 6. überarbeitete und erweiterte Auflage, 1995, S. 483-627

Grossman P., Fiscal Decentralisation and Government Size: An Extension, in: Public Choice, 62, 1989, S. 63-69

Grünewald J., Deutschland-Union-Dienst, Gestaltung der Einheit ist eine gesamtdeutsche Aufgabe - Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu ordnen, 7. Dezember 1990

Grundgesetz, 32. Auflage, 1994, München

Häberle P:, Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, in: AöR, 119, 1994, S. 169-206

Häde U., Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, 1996

Häde U., Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Juristenzeitung, 49, 1994, S. 76-85

Hamilton B., The Flypaper Effect and other Anomalies, in: Journal of Public Economics, Vol. 22, 1983, S. 347-361

Hansmeyer K.-H., Der kommunale Finanzausgleich als Instrument der Förderung zentraler Orte, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96 II, Berlin, 1980

Hansmeyer K.-H., Zimmermann H., Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, 1991/7, 639

Hansmeyer K.-H., K. Zimmermann H., Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren, in: W.A.S. Koch und H.G. Petersen, Staat, Steuern und Finanzausgleich, Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel, Berlin, 1984, S. 297-314

Hansmeyer K.-H., Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H. Timm und H. Haller (Hrsg.), Beiträge ur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 47, Berlin 1967, 167

Hardt U., Postlep R.-D., Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, 1987

Hayo B., No further Evidence of Wagner's Law for Mexico, Public Finance, 1994, 49 (2), S. 287-294

Hayo B., Testing Wagner's Law for Germany: An Exercise in Applied Time Series Analysis, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1996, Bd. 215/3, S. 328-343

Heckt W., Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Institut für Finanzen und Steuern, Heft 103, 1973, Bonn

Helmer W., Bremen in der Schuldenfalle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.2.1996

Heinemann F., Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion, ZEW Discussion Paper 94-02, Universität Mannheim

Heinemann F., Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der europäischen Union nach Maastricht - Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse, Schriftenreihe des ZEW, Bd.5, 1995, Baden-Baden

Hennecke H. G., Finanzverfassung im geeinten Deutschland - Einheitsfonds, Einigungsvertrag und Finanzausgleichssystem, in: Juristischer Aufbau, 1991, Heft 5, 230

Henke K.-D., Schuppert G. F., Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Gutachten, Hannover und Augsburg, 1992

Henke K.-D., Schuppert G. F., Rechtliche und finanzwirtschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, 1993, Baden-Baden

Henke K.-D., Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1993/4, Heft 1, S. 10-25

Henke K.-D. u.a., Intergovernmental Fiscal Relations After German Unification: Problems and Solutions, in: P.J.J. Welfens, Economic Aspects of German Unification, Expectations, Transition, Dynamics and International Perspectices, 1996, S. 99-133

Henrekson M., Wagner's Law - A spurious Relationship?, in: Public Finance, 1993, 48 (2), S. 406-415

Herzog R., Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, in; JuS 7, 1967, S. 194

Herzog R., Rede zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtags von Nordrhein-Westfalen und zum Föderalismus in Deutschland, Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung am 2. Oktober 1996

Hesse J. J., Benz A., Staatliche Institutionenpolitik im internationalen Vergleich, in: Th. Ellwein, J.J. Hesse, R. Mayntz, F.W. Scharpf (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 2, 1988, Baden-Baden, S. 69-111

Hesse K., Der unitarische Bundesstaat, 1962, Karlsruhe

Hesse K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. ergänzte Auflage, Heidelberg, 1982

Hesse K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage, 1991

Hettlage K.-M., Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung - Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung, hrsg. von der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer, Heft 14, Berlin 1956, S. 2-31

Heilmann M., Krise des Finanzföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Verfassungsstreit der Länder über das Einnahmenverteilungssystem, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel, Nr. 17, 1987, Kiel

Heilmann M., Vorschläge zur Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs im vereinten Deutschland - eine kritische Bestandsaufnahme, in: E. Wegner, Probleme der Einheit - Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg, 1992, S. 45-106

Heun W., Strukturprobleme des Finanzausgleichs: Finanzverfassungsrechtliche Integration der neuen Länder und die Frage der Reform der gesetzlichen Finanzverfassung, in: Der Staat, 31(1992), S. 205-232

Hickel R., Roth B. und Troost A., Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem - Ursachen der Finanzkrise - Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich, Bremen, 1988

Hickel R., Föderaler Finanzausgleich im vereinten Deutschland nach 1995, in: WSI-Mitteilungen, 45. Jg., 9/1992, S. 563-576

Hickel R., Städtestaat - Zwei Städte - Länderverbund? Szenarien zur künftigen Entwicklung der Freien Hansestadt Bremen im geeinten Deutschland innerhalb der EG, in: V. Kröning u.a. (Hrsg.), Das Land Bremen in Deutschland und Europa, 1991

Hildebrandt A., Politisch-Ökonomische Ursachen und ökonomisch-institutionelle Restriktionen der Entwicklung öffentlicher Finanzen - Ein Beitrag zur Theorie des Staatshaushalts , Europäische Hochschulschriften, Bd. 1744, Frankfurt u.a.O., 1995

Hinnendahl J., Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1974

Hirte G., Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen, Eine empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 76, 1996, Frankfurt

Hofmann G., Geis M., Die Zaunkönige des Kanzlers, in: Die Zeit, 14. Juni 1996

Homburg St., Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: Finanzarchiv, Bd. 50, 1993, S. 458-486

Homburg St., Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, Bd. 51, 1994, S. 312-330

Homburg St., Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Schriften-

reihe des Vereins für Socialpolitik, 1996, Berlin (Vorabexemplar des Verfassers)

Homburg St., Reformbedürftige Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Notwendigkeit einer Finanzreform, in: Wirtschaftsdienst, 1996/VII, S. 336-339

Huber B., Lichtblau K., Systemschwäche des Finanzausgleichs - Eine Reformskizze, in: IW-Trends (1998), S. 1ff.

Huber B., Lichtblau K., Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, 1998, Heft 3, S. 142-147, 78. Jg.

Huber B., Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 23/3, 1998, S. 242-256

Huber E., Länderfinanzausgleich: Grenzen der Solidarität!, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 2, 1998, S. 71ff

Hummel M., Leibfritz W., Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, in: Ifo-Studien zur Finanzpolitik, 45, München 1986

Hummel M., Nierhaus W., Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 54, 1994

Isensee J., Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat - Vielfalt der Länder als Legitimationsbasis des deutschen Föderalismus, in: Föderalismus - Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, hrsg. von K. Bohr, 1992, München, S. 139-162

Isensee J., Mit blauem Auge davongekommen - das Grundgesetz, Zu Arbeit und Resultaten der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: NJW, 1993, Heft 40, S. 2583-2587

Kilian M., Das System des Länderfinanzausgleichs und die Finanzierung der neuen Bundesländer, in: Juristenzeitung, 5/1991, Heft 9, 425

Kilper H./Lhotta R., Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, 1996, Opladen, S. 15

Kimminich O., Historische Grundlagen und Entwicklung des Föderalismus in Deutschland, in: Probleme des Föderalismus. Deutsch-Jugoslawisches Symposium Belgrad vom 19.-21. März 1984, Tübingen, S. 1-15

Kirchgäßner G., Pommerehne W. W., Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Beiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Osnabrück, September 1990

Kirchhof P., Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln, 1982,

Kirsch G., Neue Politische Ökonomie, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf, 1993

Kirsch G., Runde Tische sind gefährliche Möbel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 10. Februar 1996

Kisker G., Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die öffentliche Verwaltung, 19, 1977, S. 689-696

Kisker G., Der bergrechtliche Förderzins im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Baden-Baden, 1983

Kitterer W., Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Heidelberg, 1994

Klanberg F., Prinz A., Was taugt der Albrecht-Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6, 1988, S. 291-297

Klatt H., Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, B 31/1982, S. 3-24

Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, 2. Auflage, Stuttgart u.a.O

Kops M., Die Rolle des Bundes beim Verfassungsstreit, in: Wirtschaftsdienst, 66. Jg., 1986, S. 137-143

Kops M., Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989

Korioth St., Die Finanzverfassung der neuen Bundesländer. Übergangsprobleme der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: DVBl., 10/1991, 1048-1058

Korioth St., Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf, in: Wirtschaftsdienst, 1996, VII, S. 339-344

Krahwinkel W., Der Länderfinanzausgleich: Zur Problematik: Länderfinanzausgleich, Kosten der politischen Führung in den Ländern, in: Schriften des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., Nr. 65, November 1995

Krieg V., Der Beitrag der Präsidentinnen/en der deutschen Landesparlamente zur aktuellen Verfassungsreformdiskussion, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1992, 149

Kröning V., Diskussionsbeitrag zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich, Werkstattgespräch am 30. Oktober 1992

Krugman P., International Finance and Economic Development, in: A. Giovannini (Hrsg.), Finance and Development: Issues and Experience, Cambridge, 1993

Kuhn Th., Hanusch H., Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985, S. 55-74

Kuhn Th., Zuweisungen und Allokation im kommunalen Finanzausgleich, in: Finanzarchiv, 49, 1991/92, S. 215-236;

Kuhn Th., Theorie des kommunalen Finanzausgleichs: allokative und distributive Aspekte, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, 1995, Heidelberg

Lammers K., Die Bewältigung der finanziellen Folgen der deutschen Einheit - Bund und Länder gefangen im Gestrüpp der Finanzverfassung, in: Raumordnungspolitik in Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, 1994, S. 76-78

Laufer H., Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1984

Lehmbruch G., Constitution-making in young and aging federal systems, in: K.G. Bartin, R. Simeon (Hrsg.): Redesigning the state. The politics of costitutional change. Toronto and Buffalo, 1985, S. 30-41

Lenk Th., Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 138, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1993

Lenk Th. Vergleich alternativer Ausgleichsmechanismen für den Länderfinanzausgleich, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115 (1995), S. 231-273

Lerche P., Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, Festschrift für F. Berber, München, 1973, S. 299-333

Lerche P., Ossenbühl F., Die bergrechtliche Förderabgabe im System des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 GG, Berlin, 1984

Lichtblau K., Abbau von Transfers nach Ostdeutschland - eine realistische Politikoption?, in: Wirtschaftsdienst, 1995/11, S. 602-610

Lichtblau K., Von der Transfer- in die Marktwirtschaft: Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln, 1995

Littmann K., Öffentliche Ausgaben II, Die *„Gesetze"* ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, hrsg. von W. Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a.O., 1977, S. 360-375

Littmann K., Färber G., Haushaltsnotlage und Bundesergänzungszuweisungen, Gutachten, erstattet dem Finanzminister des Saarlandes, Speyer, 1988

Littmann K., Haushaltsnotlage als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: F.X. Bea und W. Kitterer (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, D. Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, 1990, S. 307-321

Littmann K., Über einige Untiefen in der Finanzverfassung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Nr.1, 1991, S. 31-45

Littmann K., Probleme der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte zur Konjunkturpolitik, 41, 1993, S. 53-62

Löffelholz H. D. von, Öffentliche Hilfen für die DDR unter Effizienzgesichtspunkten, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 41 (1990), 143

Löffelholz H. D. von, Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit: Eine kritische Analyse des bundesdeutschen Finanzausgleichs in den vergangenen zwei Jahrzehnten, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte der Konjunkturpolitik, 41, 1993, S. 29-52

Lutz P. F., Wege zur Neugliederung des Bundesgebiets nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1996, S. 137-161

Mäding H., Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung - Erfahrungen und Perspektiven, in: W. Seibel, A. Benz, H. Mäding (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden, 1993, S. 309-341

Major, H., Der Föderalismus - Ursprünge und Wandlungen, in: AöR, Jg. 115, S. 223

Marlow M., Fiscal Dezentralisation and Government Size, in: Public Choice, 56, 1988, S. 259-269

Mauntz Th., Dürig G., Herzog R. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage, 1978, München

Michalk J., Die Grantieklauseln im Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 9/1989, S. 446-453

Miegel M., Der Preis der Gleichheit: Wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektiven Deutschlands in den 90er Jahren, in: Blätter für die deutsche und internationale Politik, 1992, S. 675-685

Milbradt G., Finanzausstattung der neuen Bundesländer und gesamtstaatlicher Finanzausgleich im Dienste der Einheit, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1991, S. 304-315

Milbradt G., Die Finanzausstattung der neuen Bundesländer, Vortrag vor dem Konstanzer Verwaltungsseminar, 12.4.1991

Müller R., Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, Frankfurt u.a.O., Bd. 69, 1995

Müller-Overheu Th., Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der deutschen Einheit, Hamburg, 1992

Murthy V.N.R., Wagners Law, Spurions in Mexico or Misspecification: A Reply, Public Finance, 49 (2), 1994, S. 295-303

Musgrave R. A., Musgrave P. B., Kullmer L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 4. Auflage, Tübingen, 1987

Napp H.-G., Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, 1994, Frankfurt

Neumark F., Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs I, hrsg. von W. Dreißig, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 96/1, Berlin 1978, S. 165-175

Nipperdey Th., Deutsche Geschichte 1800-1866, Bürgerwelt und starker Staat, München

Nipperdey Th., Deutsche Geschichte 1866-1918, Machtstaat vor der Demokratie, Bd. 2, 1993

Nipperdey Th., Der Föderalismus in der Deutschen Geschichte, in: ders., Nachdenken über die deutsche Geschichte: Essays, 1986, München, S. 60-109

Nölle U., Hausaufgaben gemacht - Wie Bremens Haushalts saniert werden kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Dezember 1996

Nomura M., Wagner's Hypothesis and Displacement Effect in Japan, 1960-1991, in: Public Finance, 50 (1), 1995, S. 121-135

Normenkontrollantrag der Freien und Hansestadt Hamburg, 1985

Normenkontrollantrag von Nordrhein-Westfalen vom 27.6.1983

Oates W. E., Fiscal Federalism, New York, 1972

Oates W. E., Lump-Sum Intergovernmental Grants have price Effects, in: W.E. Oates, Studies in Fiscal Federalism, Aldershot, 1991

Oberhauser A., Mehr selbstverantwortliche Finanzpolitik in den neuen Bundesländern durch eine Neuregelung des Finanzausgleichs, in: Finanzierung der deutschen Einheit, hrsg. von J. Langkau, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1993, S. 78-83

OECD-Wirtschaftsberichte 1997-1998 für Deutschland, Auf dem Weg zu einem effizienteren Staat: Reform der föderalen Finanzbeziehungen, 1998, S. 80-111

Ottnad A., Linnartz E., Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit - Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt/Main, 1997

Pagenkopf H., Harmonisierungsgebote und Nivellierungsverbote im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Die öffentliche Verwaltung, 1979, S. 613-622

Pagenkopf H., Der Finanzausgleich im Bundesstaat Theorie und Praxis, 1981, Stuttgart u.a.O.

Palm G., Der Kampf ums liebe Geld, in: Wirtschaftsdienst, Nr.5, 1988, S. 234-237

Patzig W., Zwischen Solidität und Solidarität: Die bundesstaatliche Finanzverfassung in der Übergangszeit, in: Die öffentliche Verwaltung, 1991, S. 578-586

Peffekoven R., Persönliche allgemeine Abgabensteuer, in: F. Neumark, N. Andel und H. Haller (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Auflage, Tübingen, 1980, S. 417-452

Peffekoven R., Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: W. Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Göttingen u.a.O., 1980, S. 608-636

Peffekoven R., Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital , hrsg. von D. Cansier und D. Kath, Berlin, 1985, S. 53-81

Peffekoven R., Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 181-228

Peffekoven R., Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv 1988, S. 397-415

Peffekoven R., Sonderbedarfe und Finanzausgleich, in: Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Festschrift für Dieter Pohmer, hrsg. von W. Kitterer, Tübingen, 1990

Peffekoven R., Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, hrsg. von D. Bender, 4. Auflage, Bd. 1, München, 1990

Peffekoven R., Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 8/1990, 346

Peffekoven R., Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, 1990, S. 485-511

Peffekoven R., Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 30 (1991), Nr. 3

Peffekoven R., Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 1992, VII, S. 349-354

Peffekoven R., Reform muß neuen Ländern ab 1995 sichere Finanzausstattung garantieren, in: Handelsblatt, 27./28. November 1992

Peffekoven R., Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte zur Konjunkturpolitik, 41, 1993, S. 11-27

Peffekoven R., Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, Bd. 51, Heft 3, 1994, S. 281-311

Peffekoven R., Ohne Not läßt sich der Bund ausbeuten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.1995

Peffekoven R., Was Waigel fordert, ist berechtigt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.2.1996

Peffekoven R., Probleme des Länderfinanzausgleichs - Gutachten, Anlage des Normenkontrollantrages von Baden-Württemberg, Antrag der Regierung des

Landes Baden-Württemberg auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG - 2 BvF 3/98

Peffekoven R., Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 2, 1998, S. 71ff.

Petersen H.G., Finanzwissenschaft I, Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben, 2. Auflage 1990

Popitz J., Der Finanzausgleich, in: W. Gerloff, F. Meisel (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 1. Auflage, Tübingen 1927, S. 338-375

Popitz J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten erstattet Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin, 1932

Pfingsten A., Wagner A., Fiskalischer Föderalismus als Anwendungsgebiet der Spieltheorie, in: Ein halbes Jahrhundert Spieltheorie, Homo Ökonomicus (XII, 1/2), Bd. 2, hrsg. von M.J. Holler, München 1995, S. 223-249

Postlep R. D., Einige Thesen zur schleichenden Aushöhlung der Stellung der kommunalen Ebene im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungs- und Sitzungsberichte, Raumordnungspolitik in Deutschland, 1994, Hannover, S. 90-92

Quantz J., Reform der Finanzverfassung - Diskussionsbeitrag zum Symposium im Niedersächsischen Landtag a, 19. Juni 1995, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 4, 1995, S. 695-699

Ram R., Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Sectional Perspectives: Evidence from Real Data for 115 Countries, in: Review of Economics and Statistics, 69 (2), 1987, S. 197-204

Recktenwald H.-C., Föderalismus im säkularen Wandel - Erste Ergebnisse einer empirischen Analyse, in: W.A.S. Koch, H. G. Petersen (Hrsg.), Staat, Steuern und Finanzausgleich, Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel, Festschrift für H. Kolms zum 70. Geburtstag, Berlin, 1984, 281

Recktenwald H.-C., Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. gänzlich neu bearbeitete Auflage, hrsg. von F. Neumark unter Mitwirkung von N. Andel und H. Haller, Bd. I, Tübingen 1977, 713

Recktenwald H.-C., Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: H. König (Hrsg.), Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., 1978, Bd. 26, S. 199-248

Rehhahn H., Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., 1988, S. 269-275

Renner P., Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen, in: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, hrsg. von O.-E. Geske im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1982, S. 328-385

Rennert K., Der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassungsreform, in: Der Staat, 1993, S. 269-286

Renzsch W., Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten, in: Zeitschriften für Parlamentsfragen, 20. Jg., 1989, S. 331-345

Renzsch W., Finanzverfassung und Finanzausgleich - Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn, 1991

Renzsch W., Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und die Einbeziehung der neuen Länder ab 1995, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), August 1993

Renzsch W., Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25. Jg., 1994, S. 116-138

Renzsch W., Die Finanzierung der deutschen Einheit und der finanzpolitische Reformstau, in: Wirtschaftsdienst, 1998, Heft 6, S. 348-356

Richter W. F., Kommunale Unternehmensbesteuerung - Grundsätzliche Anmerkungen zur Verwirklichung eines effizienten Systems, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112 (1992), S. 567-586

Richter W. F., Wellisch D., Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption, in: Finanzarchiv, Bd. 50, 1993, S. 433-458

Robbers G., Die Änderungen des Grundgesetzes, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1989, Heft 21, 1325

Rosenschon A., Finanzreform 1995 - Was tun?, Kieler Arbeitspapiere Nr. 518, Institut für Weltwirtschaft Kiel, 1992

Rürup B., Körner H., Finanzwissenschaft - Grundlagen der öffentlichen Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Düsseldorf, 1985

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 11/8472

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1991/92, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache. 12/1618

Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechlticher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 Satz 1 GG, Gutachten erstattet den Regierungschefs des Bundes und der Länder, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 30, 1981

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1992/93, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 12/3774, Ziffer 363ff

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1997/98, hrsg. vom Deutschen Bundestag, BR-Drucksache 915/97, Ziffer 339ff

Sarrazin Th., Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Th. Waigel, M. Schell (Hrsg.), Tage, die Deutschland und die Welt veränderten: Vom Mauerfall zum Kaukasus: Die Deutsche Währungsunion, München, 1994, S. 160-225

Sannwald R., Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat: Einführung, Erläuterungen, Materialien, Köln, 1995

Saunders P., Rent Trends in the Size and Growth of Government in OECD Coutries, in: The Growth of the Public Sector - Theories and International Evidence, hrsg. von N. Gemmell, Aldershot/Brookfield: Edward Elgar, 1993, S. 17-33

Schaden B., Wiesner G., Der wirtschaftliche Integrationsprozeß - ein Überblick, in: Ifo-Schnelldienst, 17-18/1995, S. 5ff.; S. F. Frank, Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich - Allokative Ergänzung der Finanzverfassung, in: Steuer und Wirtschaft, Nr.4/1991, S. 5-18

Schäuble W., Der Vertrag - Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, Stuttgart, 1991

Scharpf F., Reissert B., Schnabel F., Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976

Scharpf F., Statements für das Werkstattgespräch zur Finanzverfassung am 30.10.1992 in Bonn, Themenbereich *„Finanzausgleich"*

Schaub St., Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949-1980, Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge, Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1984

Scherf H., Bürgermeister des Stadtstaates Bremen, in: Wirtschaftswoche, 16. Mai 1996

Schiffers R., Weniger Länder - mehr Föderalismus? Die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948/49 - 1990, Eine Dokumentation, Düsseldorf, 1996

Schmidt A., Eine Kulturrevolution für den modernen Staat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Juli 1996

Schmitt-Eichstätt G., Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart, 1981

Schneider H.-P., Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Klönne et.al. (Hrsg.) Lebendige Verfassung - das Grundgesetz der Perspektive, 1981, 91

Schneider H.-P., Die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deuschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 39, 1991, 2449

Schneider H. P., Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, in: J. Huhn, P.Chr. Witt (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden, 1992, S. 239-262

Schönherr D., Der föderative Finanzausgleich in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich, 1984, Bonn

Scholz R., Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: APuZ, 1993, 52-53

Schultze R. O., Artikel *„Föderalismus"* in: Pipers Wörterbuch zu Politik 2: Westliche Industriegesellschaften, Wirtschaft-Gesellschaft-Politik, hrsg. von M.G. Schmidt, 1983, München, S. 93-106

Schuppert G. F., Dahrendorf F., Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden 1985

Schuppert G. F., Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4 (1993), S. 26-42

Selmer P., Die bundesstaatliche Finanzverfassung und die Kosten der Einheit, in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. 1: Eigentum - Neue Verfassung - Finanzverfassung, Köln, 1991, S. 189-211

Selmer P., Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer, 52(1993), S. 11-63

Selmer P., Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen: Verfassungsrechtliche und verfassungsrechtspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses, in: Finanzarchiv, 1994, Bd. 51, Heft 3, S. 331-357

Selmer P., Das Bundesverfassungsgericht an der Schwelle des finanzwirtschaftlichen Einigungsprozesses - BVerfGE 86, 148, in: Juristische Schulung, 1995, Heft 11, S. 978-984

Siebert H., Die neue wirtschaftliche Landschaft in Europa - Spekulationen über die Zukunft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 184, April 1992

Singer O., Das Spiel am föderalen Abgrund. Zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1993, 205

Stauch M., Klusewitz St., Gurgsdies M., Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch die Finanzreform 1995 einschließlich der Regelungen zur Haushaltssanierung Bremens und des Saarlandes, in: Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, hrsg. vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, Bremen, 1993, S. 11-47

Stauffenberg F. L., Langenfeld Ch., Maastricht - Ein Fortschritt für Europa?, in: ZRP 1992 (Beilage der NJW), Heft 7, 255

Stehn J., Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, in: Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, 1993, S. 33-48

Stern K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, München, 1984

Stoiber E., Föderalismus durch Wettbewerb stärken - Kompetenzen für Bayern zurückholen, 28. November 1996

Stumpp H., Die Entwicklung des Finanzausgleichs in Deutschland von 1871 bis zur Gegenwart, Dissertation, Würzburg, 1964

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, verschiedene Jahrgänge

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S. 16

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 3.1, verschiedene Jahrgänge

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Vierteljährliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 3, verschiedene Jahrgänge

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kasenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge

Stellungnahme des Landes Niedersachsens vom 28. Februar 1984

Taube R., Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., 1990, S. 372-380

Teufel E., Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich pervertiert den Föderalismus - Gleichmacherei statt Solidarität, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Dezember 1997

Thomas I., Eine Theorie des interregionalen Finanzausgleichs - Zum Verhältnis der Effizienz, Konvergenz und interregionaler Umverteilung, Kieler Arbeitspapiere Nr. 636, Mai 1994

Tiebout C., A pure Theory of local expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 416-424

Tietmeyer H., Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, in: Th. Waigel, M. Schell (Hrsg.), Tage, die Deutschland und die Welt veränderten: Vom Mauerfall zum Kaukasus: Die deutsche Währungsunion, München, 1994, S. 57-117

Trzaskalik C., Die verfassungsrechtliche Beurteilung des Vorabauffüllungsmodells, 1993, Mainz (Manuskript)

Tullock G., Federalism, Problems of Scale. Public Choice, Va., 6 (1969), S. 19-29

Turnbull G., Fiscal Illusion, Uncertainty and the Flypaper-Effect, in: Journal of Public Economics, Vol. 48, 1992, S. 207-223

Vesper D., Regionales Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft verlangt nach umfassenden Lösungen, in: DIW-Wochenbericht, 56. Jg., 3/1989, S. 27-34

Vesper D., Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte sind programmiert, in: DIW-Wochenbericht, 25/92, S. 315-325

Vesper D., Finanzpolitisches Handeln und Vereinigungsprozeß - ein Rückblick auf fünf Jahre Deutsche Einheit, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahresheft 3/95, S. 367-385

Voscherau H., Verfassungsreform und Verfassungsdiskurs, in: APuZ 53, 1993, 6

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode 1987, Bonn

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode 1990, Bonn

Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, Präambel, in: Bundesanzeiger EU-/EG-Vertrag, 2. Auflage, Köln, 1994

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Ausgabe Nr. 4, September 1990

Wagner A., Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes mit besonderer Rücksicht auf den Ausgabe-Etat und die Staatsschuld, Wien, 1863

Wagner A., Finanzwissenschaft, 3. Auflage, 1.Theil, Leipzig und Heidelberg, 1883

Wagner A., Der Staat in nationalökonomischer Sicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Auflage, Bd. 7, Jena, 1911, S. 727-739

Wagner A., Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit, abgedruckt in: H.C. Recktenwald, Hrsg. Finanztheorie, Köln-Berlin, 1970, 241

Waigel Th., Wir brauchen Interessenkonfrontation, General-Anzeiger, 11. März 1993

Waigel Th., Die deutschen Bundesländer werden ihrer Pflicht zur Solidarität keineswegs gerecht, Handelsblatt 14.12.1992

Waigel Th., Perspektiven der Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik im wiedervereinten Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst, 44, 1991, S. 14-24

Waigel Th., Schell M., Tage, die Deutschland und die Welt veränderten - Vom Mauerfall zum Kaukasus, Die deutsche Währungsunion, 2. Auflage, München, 1994

Waldenfels G. von, Die Chance zur Stärkung des Föderalismus mutig nutzen, in: Wirtschaftsdienst, 72 (1992), Nr. 10, 512

Weinert G., Öffentliche Defizite und Schulden in den großen Industrieländern seit den siebzigern Jahren, in: Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1996, 41, 129

Wellisch D., Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, 1995, Tübingen

Wendt R., Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von J. Isensee und P. Kirchhoff, Bd. IV, Heidelberg, 1990, S. 1021-1089

Wendt R., Die Finanzverfassung und Artikel 7 Einigungsvertrag, in: K. Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. 1, Eigentum - Neue Verfassung - Finanzverfassung, Köln, 1991, S. 213-234

Wendt R., Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im *„sozialen Bundesstaat"*, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1993(4), Heft 1, S. 56-77

Wendt R., Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, in: W.W. Pommerehne, G. Ress (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Schriften des Europa-Instituts des Saarlandes, Baden-Baden, 1996, S. 17-33

West K.-D., Hessen klagt gegen Strukturhilfegesetz, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, Nr. 9, 1989, S. 169-171

Wicksell K., Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena, 1896

Wieland J., Gutachten zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus im vereinten Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, abgedruckt in: Der Senator der Freien und Hansestadt Bremen, Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 3, 1993, S. 161-270

Wieland J., Aktuelle finanzverfassungsrechtliche Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie der zugrunde liegenden Steuerverteilung, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein, Januar 1999

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Gemeindesteuersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Nr. 10, Bonn, 1968

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1976, Nr. 90, S. 849-862

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, Bonn

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder, in: Schriften des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, Bonn, August 1994

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern - Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 56, Bonn, Dezember 1995

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die aktuelle Gerichtsentscheidung - Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Länderfinanzausgleich vom 27. Mai 1992, Nr. 12/92, 15.6.1992

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, bearbeitet von MR Levermann, WF IV - 73/92

Wildasin D., Urban Public Finance, Chur, 1986

Wolf G., Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, hrsg. von O.-E. Geske im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1982, S. 251-306

Zabel G., Die Entwicklung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, 1985, S. 353-392

Zabel G., Die Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich, Teil 1, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 1989, Heft 7, S. 146-150

Zimmermann H., Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark, Bd. IV, 3. Auflage, Tübingen, 1983, S. 4-52

Zimmermann H., Hardt U., Postlep R.-D., Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Bonn, 1987

Zimmermann H., Henke K.D., Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Auflage, München, 1994

Dokumentation:

Presseinformation des niedersächsischen Finanzministeriums Nr. 49/90, 8.5.1990

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, BA 01.92-I E2, Vorlage an den Haushaltsausschuß und Finanzausschuß des Landtages zu den Grundzügen des bundesstaatlichen Finanzausgleich, 9.1.1991

Finanzministerium des Landes Sachsen, Vorlage der Abteilung Haushalt für die Ministerpräsidentenkonferenz der neuen Bundesländer zum TOP 1: Finanzausstattung der neuen Bundesländer am 13./14. Februar 1990 in Potsdam, 11. Februar 1991

Ergebnisprotokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 28. Februar 1991 als Anlage, in: Eilbrief des Chef des Bundeskanzleramtes an die CdS der Länder, 12. März 1991

Vermerk des Referats für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Fnanzpolitik, Finanzministerium Saarland, von D. Carl, 5.9.1991

Ergebnisprotokoll der Finanzministerkonferenz der Länder vom 5. Dezember 1991

Vermerk des Referates B/2 des Finanzministeriums der Saarlandes, 1. Februar 1992

Vorlage für die Parteivorstandssitzung der SPD am 1. Februar 1992

Schreiben des Bayerischen Staatsministers der Finanzen an die Finanzministerinnen und Finanzminister und -senatoren der Länder vom 15. Mai 1992

Informationen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 15. Mai 1992

Hessisches Finanzministerium, Nachrichten, Nr. 20, 18. Mai 1992

Referat für Angelegenheiten des Bundes und überregionale Finanzpolitik BR-III/V-3/9, Vermerk zur Arbeitsgruppe „*Finanzreform 1995*“, 29. Mai 1992

Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung J. Schwarzer vom 6. Juli 1992

Finanzministerin Fugmann-Heesing (Hessen), *„Hessen-Modell"* zur mittelfristigen Finanzausstattung der neuen Länder vom 18. August 1992

Programm zur Überwindung der Haushaltsnotlage des Saarlandes: Schreiben an den Finanzminister des Bundes und die Finanzminister der Länder, 25. August 1992

Sanierungsprogramm des Saarlandes vom 25.8.1992

Bundesministerium der Finanzen, Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund/Länderfinanzbeziehungen ab 1.1.1995, 8. September 1992

Beschluß der Finanzminister und -senatoren der SPD-geführten Länder am 10./11. September 1992

Brief des BMF Waigel an die Finanzminister der Länder und die CdS mit dem Thesenpapier des Bundes für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, VA6-FV3010-142/92, 11.9.92

Vermerk von RD D. Carl (Finanzministerium des Saarlandes) an den Finanzminister des Saarlandes Kaspar am 16. September 1992

Vermerk des saarländischen Finanzministeriums zum Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. September 1992

Schreiben des niedersächsischen Staatssekretärs im Finanzministerium Neuber an den Staatssekretär des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums Bentele vom 18. September 1992

Tischvorlage für die Präsidiumssitzung, Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Heinz Schleußer, 21.9.92

Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz vom 1. Oktober 1992, TOP 19: Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen, Finanzministerkonferenz 10/92

Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, Eckpunkte *„Finanzreform 1995"*, 1. Oktober 1992, FV 1080/1

Brief des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, Finanzminister Kaspar (Saarland, SPD) an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz Eichel (Hessen, SPD) zu den Entscheidungsvorschlägen der Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"* am 1. Oktober 1992

Arbeitsgruppe *„Finanzreform 1995"*, Neuregelung des Länderfinanzausgleichs - Synopse über die Annahmen und Ergebnisse der vorliegenden Modelle,

Zwischenbericht, der auf der Finanzministerkonferenz am 1.10.1992 vorgelegt wurde

Information der Landesregierung NRW, 1. Oktober 1992

Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer, 6.10.1992

Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Sanierungsprogramm von Bremen, Drucksache der Bremischen Bürgerschaft, 13/359

Das Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Drs. 13/359, abgedruckt in: Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes, hrsg. vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Bd. 1, Bremen, 1992

Schreiben des Finanzsenators der Freien und Hansestadt Bremen Kröning an den Bundesfinanzminister mit Anlage, 13. Oktober 1992

Schreiben des Finanzministers des Saarlandes Kaspar an den Bundesfinanzminister Waigel, BR-I-3/3-3/7, 14.10.1992

Stellungnahme der Finanzminister der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie des Finanzsenators des Landes Berlin zum Thesenpapier des Bundes zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 1.1.1995, 21. Oktober 1992

Vermerk des Dienststellenleiters des saarländischen Landesvertretung Schwarzer an den MP des Saarlandes Lafontaine, Zusammenfassung eines Gesprächs von Schwarzer mit dem zuständigen Abteilungsleiter für Finanzausgleich im Bundesministeriums der Finanzen, Quantz, 21.10.92

Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung J. Schwarzer an den Ministerpräsidenten des Saarlandes Lafontaine, den Finanzminister des Saarlandes Kaspar, den Staatssekretär im Ministerium der Finanzen des Saarlandes Wittling und den Chef der Staatskanzlei des Saarlandes Bohr vom 22.10.1992

Schreiben des hessischen Chefs der Staatskanzlei, Suchan an die Ministerpräsidenten der A-Länder vom 22. Oktober 1992

Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz, Kaminrunde, 28.-30. Oktober 1992 in Dresden

Schreiben des niedersächsischen Finanzministers Swieter vom 5.11.1992, Modellüberlegungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs am 4.11.92 in Hannover

Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und Bewältigung der finanziellen Erblast der DDR - Ergebnis einer gesamtdeutschen Deckungsquotenberechnung bis 1996, FV 2030/1, 10. November 1992

Ergebnisprotokoll der Finanzministerkonferenz vom 19. November 1992

Vereinbarung der Ministerpräsidenten Lafontaine und Biedenkopf und Bundeskanzler Kohl am 8.12.92 zu dem Gespräch am 7.12.1992, als Anlage des Vermerks der Abteilung B/2 der Staatskanzlei Saarbrücken zur Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Dezember 1992 in Bonn zu den Fragen des Solidarpakts und der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Zwischenbericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 16. Dezember 1992

Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Dezember 1992 in Bonn, Gespräch der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler

Schreiben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen vom 6. Januar 1993 an den Bundesminister der Finanzen

Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 20. Januar 1993

Das Föderale Konsolidierungsprogramm in der von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP verabschiedeten Fassung vom 20. Januar 1993

Gemeinsames Argumentationspapier für die Ministerpräsidenten der finanzschwachen Länder Saarland, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Bremen, 27. Januar 1993

Ergebnisprotokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten am 3. Februar 1993

Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes, Nr. 52/93, Der Fahrplan steht, 9.2.93

Presseservice der SPD, Aufschwung in Deutschland, Aufbau Ost, ökologische Erneuerung und soziale Gerechtigkeit, 90/93, 15.2.1993

Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten, 14/93

Programm der SPD *„Soziale Gerechtigkeit und Aufbau Ost"* und dessen Finanzierungsbedarf vom 24. Februar 1993

Presseerklärung mit Anhang *„Gesamtstaatlicher Finanzbedarf für die Deutsche Einheit in den Jahren 1993-1996 und seine Deckung nach den Vorschlägen der SPD vom 15.2.1993"*, 110/93, Presseservice der SPD, 25. Februar 1993

Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefs der Länder in Potsdam am 26./27. Februar 1993

Presseerklärung des Bundesfinanzministers vom 28.2.1993

Tischvorlage für die Sitzung der SPD-Fraktion am 2.3.1993

Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung, 22/93, Das Bundeskabinett und die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP haben heute gleichlautende Gesetzesentwürfe zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP) beschlossen, 4.3.93

Brief des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleußer an Bundesfinanzminister Waigel vom 10. März 1993, Anlage 1, Berechnungen des Bundesfinanzministeriums über die Verteilung der finanziellen Belastung vom 9. März 1993

Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Berechnungen der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister, Zur Frage der Lastenverteilung, 10. März 1993

Beratungsergebnis der Finanzministerkonferenz zu dem Prüfungsauftrag der Ministerpräsidentekonferenz an die Finanzministerkonferenz von 26./27. Februar 1993 zum Vorschlag Hamburgs zur Änderung des Grundgesetzes, 11. März 1993

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Argumentation zu den Bundesvorstellungen zum Föderalen Konsolidierungskonzept für die Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 11.3.93, Düsseldorf, 10.3.93

Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Hrsg.), Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 - Ergebnisse der Klausurtagung vom 11.-13. März 1993, 16. März 1993

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, 10/93, 17. März 1993

Ergebnisprotokoll der Kaminrunde der Ministerpräsidenten in der Landesvertretung Berlin, 25.3.1993

Ergebnisvermerk des Finanzministeriums, Gruppenleiter IA, 31.3.1993

Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen an die Chefs der Staatskanzlei, 2. April 1993

Schreiben des Finanzministers von Nordrhein-Westfalen Schleußer an die Finanzminister und -senatoren der Länder, 1.4.1993

Schreiben des Staatssekretärs des Bundesfinanzministeriums Klemm an die Chefs der Staatskanzleien, 2. April 1993

Vermerk des hessischen Finanzstaatssekretärs Geske zu Einsparvolumen und Neuordnung des Länderfinanzausgleichs nach dem Solidarpakt, 43/93 - Fb, 8. April 1993

Antwortschreiben des Chefs der Staatskanzlei Bayern, Schmitt an Staatssekretär Klemm, A I 4 - 520 - 40, 8. April 1993

Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung, MD Schwarzer, 19.4.1993

Brief des Vorsitzenden des Finanzausschusses des Bundesrates, Schleußer, IA4 - FB 01.10/2, 19.4.93

Vermerk des Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer an den Ministerpräsidenten des Saarlandes, Lafontaine, 20. April 1993

Staatssekretär Geske, Finanzministerium Hessen, Umsetzung der Ergebnisse des Solidarpakts durch die Bundesregierung, 20.4.1993

Ergebnistableau zu den finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 19. April 1993, Anlage eines Vermerks der Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer, 23. April 1993

Schreiben des MP von Rheinland-Pfalz Scharping an die MP's der A-Länder und die Finanzminister der A-Länder, 23.4.93

Ergebnistableau zu den finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 19. April 1993, Anlage eines Vermerks der Dienststellenleiters der saarländischen Landesvertretung Schwarzer, 23. April 1993

Schreiben des Chefs der Staatskanzlei von Sachsen, Meyer an die Regierungschefs der Länder, 26.4.93

Erklärung des hessischen Finanzministeriums durch Staatssekretär Geske, Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP), 18. Oktober 1993

Vereinbarung der Gemeinsamen Kabinettssitzung von Bayern und Baden-Württemberg am 10. Dezember 1996, in: Bulletin der Bayerischen Staatskanzlei 25 und 26, 13. Dezember 1996

Entschließung der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen zu den Leistungen des Bundes an die neuen Länder, BA 0201/3- IA4

Gemeinsames Schreiben der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg und Bayern am 12. März 1998, Modell eines neuen Finanzausgleichs

Verschiedene Protokolle der Finanzministerkonferenzen und der Ministerpräsidentekonferenzen

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.

Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.

Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.

Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.

Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.

Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.

Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.

Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.

Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.

Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.

Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.

Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.

Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.

Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.

Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.

Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.

Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. *(Optimal Taxation)*. 1982.

Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.

Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.

Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.

Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.

Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.

Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.

Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.

Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.

Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.

Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.

Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.

Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.

Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.

Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.

Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.

Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.

Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.

Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.

Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzssteuer-Harmonisierung. 1988.

Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.

Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.

Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.

Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.

Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonometrische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.

Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.

Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.

Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.

Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.

Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.

Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.

Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.

Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.

Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.

Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.

Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.

Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.

Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.

Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92). 1993.

Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barens / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.

Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.

Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.

Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.

Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.

Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.

Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.

Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.

Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.

Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.

Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.

Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.

Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.

Band 72 Christian Rüsch: Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.

Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.

Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.

Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.

Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.

Band 77 Ulrike Kirchhoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.

Band 78 Kerstin Keil: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. 1996.

Band 79 Bernhard Manzke: Kinderlastenausgleich versus verstärkte Einwanderung. Alternative Ansätze zur langfristigen Sicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung. 1997.

Band 80 Hariolf M. Wenzler: Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle. Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union. 1997.

Band 81 Joachim Nagel: Supply-Side Policy in den USA. Eine theoretische und empirische Analyse der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik Reagans unter besonderer Berücksichtigung steuerlicher Aspekte. 1997.

Band 82 Heinz Lampert: Krise und Reform des Sozialstaates. 1997.

Band 83 Monika Hanswillemenke / Bernd Rahmann: Zwischen Reformen und Verantwortung für Vollbeschäftigung. Die Finanz- und Haushaltspolitik der sozial-liberalen Koalition von 1969 bis 1982. 1997.

Band 84 Berthold Fürst: Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. 1997.

Band 85 Burkhard Pahnke: Einkommensorientierte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaues. Bestandsaufnahme und Kritik. 1998.

Band 86 Judith Safford: Staatsverschuldung im Vereinigten Königreich. Die öffentliche Verschuldung unter der Konservativen Regierung von 1979-1994. Ursachen und Auswirkungen. 1998.

Band 87 Ralf Oberheide: Die Bekämpfung der Steuerumgehung. 1998.

Band 88 Achim Truger: Die neue Finanzwissenschaft zwischen Realitätsferne und Irrelevanz der Annahmen. Eine methodologische Analyse potentieller Verteidigungsstrategien der neuen Finanzwissenschaft gegen den Vorwurf der Realitätsferne ihres entscheidungstheoretischen Fundamentes. 1998.

Band 89 Karin Bickel: Familienbezogene Elemente im System der gesetzlichen Rentenversicherung. Unter besonderer Berücksichtigung von Ein-Eltern-Familien. 1998.

Band 90 Wolfgang Scherf: Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage. Die Problematik der Finanzierung der Landkreise am Beispiel des kommunalen Finanzausgleichs von Rheinland-Pfalz. 1998.

Band 91 Sandra Ehmann: Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – ein Vergleich. 1999.

Band 92 Hendrik Suermann: Einkommensteuerliche Behandlung von Währungsgewinnen und -verlusten. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Steuerrechts in den USA und in Deutschland. 1999.

Band 93 Rolf Bösinger: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995. Eine theoretische und empirische Analyse unter Berücksichtigung von allokationstheoretischen und polit-ökonomischen Gesichtspunkten. 1999.

Peter Lang · Europäischer Verlag der Wissenschaften

Alfred Stiassny

Persistente Arbeitslosigkeit

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998.
284 S., 7 Tab., 41 Graf.
ISBN 3-631-32445-6 · br. DM 89.–*

Seit den letzten 20 Jahren sind fast alle europäischen Staaten mit einer ständig steigenden Arbeitslosigkeit konfrontiert. In diesem Buch werden einige Erklärungsversuche für dieses Phänomen näher betrachtet. Besonderer Wert wird auf das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften und auf einen möglichen Beitrag von Effizienzlohntheorien gelegt. Außerdem wird der Einfluß von Gütermarktimperfektionen untersucht und auf diese Weise Ansätze der sogenannten „New Keynesian Economics" mit modernen Arbeitsmarkttheorien kombiniert.

Aus dem Inhalt: Theoretische und empirische Analyse eines Gewerkschaftsverhandlungsmodells · Effizienzlöhne und Gewerkschaftsverhandlungsmodelle – Die Irrelevanz von Effizienzlöhnen · Preissetzung in einem Modell der monopolistischen Konkurrenz · Die Wirksamkeit von Preisänderungen auf die aggregierte Güternachfrage · Elemente der „New Keynesian Economics" · Unsicherheit bezüglich der Nachfrageelastizität · Persistenzeffekte in einem allgemeinen Modell mit flexiblen Preisen



Frankfurt/M · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG
Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefax (004131) 9402131
*inklusive Mehrwertsteuer
Preisänderungen vorbehalten